

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅԱՆ ՀԱՇՎԵՔՆՆԻՉ ՊԱԼԱՏ



ԸՆԹԱՑԻԿ ԵԶՐԱԿԱՑՈՒԹՅՈՒՆ

ՀՀ ՊԵՏԱԿԱՆ ՊԱՐՏՔԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ
ԿԱՏԱՐՈՂԱԿԱՆԻ ՀԱՇՎԵՔՆՆՈՒԹՅԱՆ ՎԵՐԱԲԵՐՅԱԼ

Հաշվեքննության հիմքը

ՀՀ հաշվեքննիչ պալատի 2019թ. սեպտեմբերի 12-ի թիվ 19/3 որոշում:

Հաշվեքննության օբյեկտը

ՀՀ ֆինանսների նախարարություն:

Հաշվեքննության առարկան

ՀՀ պետական պարտքի կառավարում:

Հաշվեքննությունն ընդգրկող ժամանակաշրջանը

2017թ. հունվարի 1-ից մինչև 2018թ. դեկտեմբերի 31-ը ներառյալ:

Հաշվեքննության կատարման ժամկետը

2019թ. սեպտեմբերի 24-ից մինչև 2019թ. դեկտեմբերի 24-ը ներառյալ:

Հաշվեքննության մեթոդաբանությունը

Հաշվեքննությունն իրականացվել է «Հաշվեքննիչ պալատի մասին» ՀՀ օրենքի, Աուդիտի բարձրագույն մարմինների միջազգային կազմակերպության (INTOSAI) «ISSAI 100 – Հանրային հատվածի աուդիտի հիմնարար սկզբունքները» և «ISSAI 300 – Կատարողականի աուդիտի սկզբունքները» միջազգային ստանդարտների համաձայն: Հաշվեքննությունն իրականացվել է համակարգին միտված մոտեցմամբ:

Հաշվեքննության նպատակն է եղել՝ որոշել, թե արդյո՞ք ՀՀ պետական պարտքի կառավարման առկա համակարգը երաշխավորում է պետական պարտքի արդյունավետ կառավարում:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրումներն են եղել՝

ա. Արդյո՞ք ՀՀ պետական պարտքի սահմանումը և դրա կառավարման շրջանակը բավարար համապարփակ է:

բ. Արդյո՞ք իրականացվել է ՀՀ պետական պարտքի արդյունավետ ռազմավարական կառավարում:

գ. Արդյո՞ք առկա է եղել ՀՀ պետական պարտքի կառավարման արդյունավետ կազմակերպչական կառուցվածք և իրավական դաշտ:

դ. Արդյո՞ք առկա է եղել ենթավարկերի, բյուջետային վարկերի և պետական երաշխիքների կառավարման արդյունավետ համակարգ:

ե. Արդյո՞ք իրականացվել է կանխիկի հոսքերի արդյունավետ կառավարում:

զ. Արդյո՞ք գործել է ՀՀ պետական պարտքի կառավարման արդյունավետ SS ենթակառուցվածք:

է. Արդյո՞ք ապահովվել է պետական պարտքի գծով բավարար հաշվետվողականություն:

Կիրառվել են հաշվեքննության հետևյալ չափանիշները և պահանջները՝ «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենք, «ՀՀ պետական բյուջեի երաշխավորագրերի տրամադրման կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 18.06.98թ. թիվ 380 որոշում, «ՀՀ պետական բյուջեից վարկերի տրամադրման կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 09.03.98թ. թիվ 168 որոշում, Համաշխարհային բանկի Պարտքի կառավարման կատարողականի գնահատման (DEMPA) մեթոդաբանություն, Աուդիտի բարձրագույն մարմինների միջազգային կազմակերպության ISSAI 5422 ստանդարտ և հանրային պարտքի աշխատանքային խմբի ձեռնարկներ, Համաշխարհային բանկի և Արժույթի միջազգային հիմնադրամի Պարտքի կառավարման վերանայված ուղենիշներ, Պարտքի կառավարման միջնաժամկետ ռազմավարության մշակման ուղենիշներ, Արժույթի միջազգային հիմնադրամի Ստոկհոլմյան սկզբունքներ, ՄԱԿ-ի Առևտրի և զարգացման համաժողովի (UNCTAD) Պատասխանատու սուվերեն վարկավորումն ու փոխառումը խթանող սկզբունքներ:

Հաշվեքննության գործընթացը փաստաթղթավորվել է, կազմվել է հաշվեքննության արձանագրություն, որը սահմանված կարգով ներկայացվել է հաշվեքննության օբյեկտին: Վերջինիս ներկայացրած մեկնաբանությունները հաշվի են առնվել սույն ընթացիկ եզրակացությունը կազմելիս:

Հաշվեքննությունն իրականացնող կառուցվածքային ստորաբաժանում

Հաշվեքննությունն իրականացվել է ՀՀ հաշվեքննիչ պալատի մեթոդաբանության, վերլուծության և միջազգային կապերի վարչության կողմից, որի աշխատանքները համակարգում է Հաշվեքննիչ պալատի նախագահ Լևոն Յոլյանը:

ՀԱՊԱՎՈՒՄՆԵՐ

ԱՄՀ – Արժույթի միջազգային հիմնադրամ

ԳԲ – Գործառնական բաժին

ԳՄՀ – Գանձապետական միասնական հաշիվ

ԳՊԱԿԲ – Գանձապետական պահառուի աշխատանքների կազմակերպման բաժին

ԿԲ – Կենտրոնական բանկ

ՀԲ – Համաշխարհային բանկ

ՀՀ – Հայաստանի Հանրապետություն

ՀՍԲ – Հաշվառման և սպասարկման բաժին

ՄԱԿ – Միավորված ազգերի կազմակերպություն

ՄԺԾԾ – Միջնաժամկետ ծախսերի ծրագիր

ՄՀՎ – Միջազգային համագործակցության վարչություն

ՊԲՆՊԿՎ – Պետական բյուջեի նկատմամբ պարտավորությունների կառավարման վարչություն

ՊԵԿ – Պետական եկամուտների կոմիտե

ՊՊՄՕ – «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենք

ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ – ՀԲ-ի պարտքի կառավարման կատարողականի գնահատման (DEMPA) մեթոդաբանության պարտքի կայունության ցուցիչ

ՊՊԿՎ – Պետական պարտքի կառավարման վարչություն

ՌԴԿԲ – Ռազմավարության և ռիսկերի կառավարման բաժին

ՏՏ – Տեղեկատվական տեխնոլոգիաներ

ՖՆ – Ֆինանսների նախարարություն

ԲՈՎԱՆԴԱԿՈՒԹՅՈՒՆ

Հաշվետվություն.....	6
ՀՀ պետական պարտքի սահմանումը և դրա կառավարման շրջանակը.....	16
ՀՀ պետական պարտքի կառավարման ոլորտը կանոնակարգող իրավական դաշտը.....	24
Պարտքի կառավարման կազմակերպական կառուցվածքը.....	30
Պարտքի կառավարման ռազմավարությունը.....	35
Պետական երաշխիքների կառավարման համակարգը.....	50
Ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի կառավարման համակարգը.....	58
Կանխիկի հոսքերի կառավարումը.....	65
ՀՀ պետական պարտքի կառավարման SS ենթակառուցվածքը.....	67
Պետական պարտքի կառավարման գծով հաշվետվողականությունը.....	72
Պետական պարտքի կառավարման ոլորտում արձանագրված դրական զարգացումներ.....	76

ՀԱՇՎԵՏՎՈՒԹՅՈՒՆ

Պետական պարտքի կառավարումը հանրային ֆինանսների բնագավառում պետության կողմից իրականացվող կարևորագույն գործառնություններից մեկն է: Մի կողմից, պետական պարտքի ներգրավումը և դրա արդյունավետ կառավարումը կարող է ստեղծել երկրի տնտեսական ներուժի ընդլայնման և երկարաժամկետ տնտեսական զարգացման լուրջ հնարավորություններ, մյուս կողմից՝ դրա կառավարման գործընթացում գոյություն ունեցող անարդյունավետության դրսևորումները երկարաժամկետում կարող են բացասաբար ազդել հանրային ֆինանսական համակարգի կայունության վրա և առաջացնել կորուստներ հանրության համար:

ՀՀ պետական պարտքի պորտֆելը գրեթե կրկնապատկվել է 2008-2018թթ. ընկած ժամանակահատվածում՝ հասնելով 6.9 մլրդ. ԱՄՆ դոլարի կամ ՀՆԱ-ի 55.8%-ին: Միջին եկամուտ ունեցող երկրների շարքին դասվելու արդյունքում Հայաստանին այլևս հասանելի չեն միջազգային կառույցների կողմից տրամադրվող արտոնյալ վարկերը, իսկ հիմնական վարկատու միջազգային կառույցները վերանայել են նախկինում Հայաստանին տրամադրված արտոնյալ վարկերի տոկոսադրույքները՝ բարձրացման ուղղությամբ: ՀՀ կառավարության պարտքի ավելի քան 80%-ը ներգրավված է արտարժույթով, որը Հայաստանի՝ որպես փոքր բաց տնտեսությամբ երկրի պարտքի պորտֆելի համար շարունակում է մնալ ռիսկի ամենաբնական գործոնը: Հաշվի առնելով, որ հաշվեքննության թեման ավանդաբար գտնվել է Հայաստանի հանրության ուշադրության կենտրոնում, որ նախկինում ՀՀ պետական պարտքի կառավարման կատարողականի հաշվեքննություն չի իրականացվել, ինչպես նաև «Հանրային ֆինանսական քաղաքականության բարեփոխումները Հայաստանում» Եվրոպական Միության բյուջետային աջակցության թիվ ԵՀԳ/2015/038-229 համաձայնագրի պահանջները, ՀՀ հաշվեքննիչ պալատը որոշեց իրականացնել սույն հաշվեքննությունը, որի արդյունքում արձանագրվեցին ՀՀ պետական պարտքի կառավարման համակարգում առկա հետևյալ հիմնախնդիրները.

Եզրակացություններ

- **ՀՀ պետական պարտքի սահմանման և դրա կառավարման շրջանակի մասով** – (ա)
ՀՀ պետական պարտքի դե յուրե, ինչպես նաև պետական պարտքի կառավարման ընթացքում կիրառված դե ֆակտո սահմանումը բավարար համապարփակ չէ, այն չի ներառել ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունները (մասնավորապես՝ պետական կամ գերազանցապես պետական սեփականությամբ ձեռնարկությունների, ինչպես նաև այն ոչ պետական կամ գերազանցապես ոչ պետական ձեռնարկությունների չերաշխավորված պարտքը, որոնց ռազմավարական կարևորությամբ և բնականոն գործունեության շարունակման հանրային շահով պայմանավորված մեծ է նշված կազմակերպությունների կողմից իրենց պարտավորությունները չկատարելու ռեպքում պետության ֆինանսական միջամտության հավանականությունը), որի արդյունքում հաշվեքննության չափանիշների տեսանկյունից պետական պարտքի մաս համարվող նշված բաղադրիչը

փաստացի մնացել է պետության կողմից անկառավարելի: Նշված բաղադրիչի անտեսումը հանգեցնում է նաև ՀՀ պետական պարտքի վերաբերյալ հանրության և այլ շահառուների թերագնահատված պատկերացումների: (բ) Քանի որ հաշվեքննության առարկան ՀՀ պետական պարտքի կառավարումն է, ուստի համայնքների պարտքը և համայնքային սեփականության ձեռնարկությունների պարտքը չի դիտարկվել հաշվեքննության ընթացքում, որպես համապարփակ սահմանման մաս, չնայած հաշվեքննության չափանիշների տեսանկյունից, այն պետք է կազմի հանրային հատվածի պարտքի սահմանման մաս: (գ) Պարտքի կայունության վերլուծություններում դիտարկվել են միայն ԱՄՀ պարտքի կայունության վերլուծություններում կիրառվող ստանդարտ շոկերը և ՀՀ-ի համար հարմարեցված շոկեր, այդ թվում՝ ոչ ֆինանսական հատվածի պայմանական պարտավորությունների գծով, չեն դիտարկվել:

- ՀՀ պետական պարտքի կառավարման կազմակերպչական կառուցվածքի մասով** – (ա) ՀՀ պետական պարտքի կառավարման կազմակերպչական կառուցվածքը եղել է ֆրագմենտավորված: Մասնավորապես, պետական պարտքի կառավարման համար պատասխանատու հիմնական ստորաբաժանումից՝ ՊՊԿԿ-ից զատ, ՖՆ-ում պետական պարտքի կառավարմանն առնչվող գործառույթներ են իրականացրել ևս երկու ստորաբաժանումներ (ՄՀՎ և ՊԲՆՊԿԿ): (բ) ՀՀ պետական երաշխիքների կառավարման կազմակերպչական կառուցվածքը ևս եղել է ֆրագմենտավորված: Չնայած ՊԲՆՊԿԿ-ին են վերապահված եղել երաշխիքների տրամադրման ու կառավարման կանոնադրական գործառույթները, փաստացի ՊԲՆՊԿԿ-ն չի իրականացրել իրեն վերապահված գործառույթները արտաքին երաշխիքների մասով, իսկ մյուս կողմից այդ գործառույթների իրականացմանը մասնակցել է ՊՊԿԿ-ն՝ չունենալով դրա իրականացման կանոնադրական որևէ գործառույթ: (գ) ՊՊԿԿ-ին է վերապահված միջազգային ֆինանսական կազմակերպություններին անդամակցության գծով վճարումների կանխատեսման, իրականացման և հաշվառման գործառույթը, որը որևէ կապ չունի պետական պարտքի կառավարման հետ: (դ) Չնայած ԿԲ-ի և ՖՆ-ի միջև կնքված գործակալական պայմանագրի առկայությանը, այն չի հրապարակվել: (ե) ՖՆ-ում պետական պարտքի կառավարման ոլորտում ներքին աուդիտներ չեն իրականացվել: (զ) Չի ապահովվել լիազորությունների պատշաճ տարանջատում, հակակշռում և զսպում պետական պարտքի գծով վճարումների նախաձեռնման, պարտքի կառավարման համակարգ պայմանագրերի տվյալների նախնական մուտքագրման, պայմանագրային տեղեկատվության հաստատման և համակարգում գրանցումների վերջնականացման գործառույթների գծով: Միևնույն պաշտոնատար անձը ներգրավված է եղել նշված բոլոր գործառույթների կատարման գործում:
- Պարտքի կառավարման ռազմավարության մասով** – (ա) Չի կատարվել ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման հիմնական նպատակը. երկարաժամկետ հատվածում պարտքի սպասարկման մեծությունը դրսևորել է աճի միտում (2012-

2018թթ. աճել է 342%-ով): (բ) Չնայած փոխարժեքի ռիսկը հանդիսացել է ՀՀ պետական պարտքի պորտֆելի ամենամեծ ռիսկը, դրա գծով սահմանված ուղենշային ցուցանիշը՝ ներքին պարտքի կշիռն ընդամենը պարտքի մեջ մնացել է անփոփոխ՝ 20% մակարդակում: Չեն կիրառվել արտարժույթային ռիսկի զսպման նպատակով հեջավորման գործիքներ: Ածանցյալ գործիքների կիրառության ընթացակարգեր սահմանված չեն եղել: 31.12.2018թ.-ի դրությամբ ոչ ռեզիդենտների ձեռք բերած ՀՀ պետական պարտատոմսերի տեսակարար կշիռը ընդհանուրում կազմել է 0.6%: (գ) Ցածր է եղել ՀՀ կառավարության պարտքի և տոկոսավճարների միջնաժամկետ կանխատեսումների որակը (օրինակ՝ 2018թ.-ին ՀՀ կառավարության պարտքի փաստացի մեծությունը գերազանցել է 2016-2018թթ. ռազմավարությամբ կանխատեսված մակարդակը 28.5%-ով): (դ) Բացակայել է Ռազմավարության նախագիծը ԿԲ-ին կարծիքի ներկայացնելու իմպերատիվ պահանջ և 2018թ.-ին այն կարծիքի չի ներկայացվել: (ե) Ներդրված չի եղել ռազմավարության կատարողականի վերաբերյալ կառավարչական ներքին հաշվետվողականության արդյունավետ համակարգ:

- Պետական երաշխիքների կառավարման մասով** - (ա) Պետության երաշխիքային քաղաքականության վերաբերյալ տեղեկատվություն չի հրապարակվել (ըստ այդմ՝ չի կատարվել ՊՊՄՕ 23-րդ հոդվածի 7-րդ մասի պահանջը), սակայն առանձին տնտեսվարողների տրամադրվել են պետական ներքին և արտաքին երաշխիքներ՝ այդպիսով տվյալ տնտեսվարողների համար ստեղծելով անհավասար պայմաններ նույն ոլորտում գործող և համանման ֆինանսատնտեսական վիճակում գտնվող այլ կազմակերպությունների համեմատ: (բ) Պետական երաշխիքների տրամադրումը կրել է իրավիճակային բնույթ, սահմանված ունիվերսալ ընթացակարգերը չեն պահպանվել: Ավանդների հատուցումը երաշխավորող հիմնադրամին բյուջետային երաշխիք տրամադրելու ընթացակարգեր սահմանված չեն: (գ) Բացակայել է վարկային ռիսկի գնահատման մեթոդաբանություն և դրա հիման վրա նախքան երաշխիքի տրամադրումը և տրամադրումից հետո իրականացված գնահատումներ: Ըստ այդմ, պետական երաշխիքների տրամադրման և կառավարման համակարգը անարդյունավետ է, քանի որ չի պարունակում դրանց նյութականացման հավանականության զսպման արդյունավետ ինստիտուցիոնալ մեխանիզմներ: (դ) Երաշխիքային վճարների գանձման ներկայիս համակարգը կապակցված չէ վարկային ռիսկի հետ: (ե) Պետական երաշխիքների տվյալների բազան ամբողջական չէ, երաշխիքները DMFAS 6 համակարգում հաշվառված չեն եղել, տվյալների գրանցման ընթացակարգերը բացակայել են:
- Ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի կառավարման մասով** - (ա) Բյուջետային վարկավորման գործընթացը կրել է իրավիճակային բնույթ՝ շրջանցելով սահմանված ունիվերսալ ընթացակարգային կարգավորումները, իսկ ենթավարկերի տրամադրման ընթացակարգային կարգավորումներ սահմանված չեն եղել: (բ) Ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի տրամադրման քաղաքականություն չի հրապարակվել՝ չնայած

այդպիսիք տրամադրվել են: (գ) Բացակայել է վարկային ռիսկի գնահատման մեթոդաբանություն և դրա հիման վրա նախքան բյուջետային վարկի և ենթավարկի տրամադրումը և տրամադրումից հետո իրականացված գնահատումներ: Չի կիրառվել վարկային ռիսկի հետ կապակցված վերադիր տոկոսադրույք: 43% դեպքերում վարկավորումն իրականացվել է առանց ապահովման միջոցների կիրառության: (դ) Ենթավարկերը և բյուջետային վարկերը DMFAS 6 համակարգում հաշվառված չեն եղել, տվյալների գրանցման ընթացակարգերը բացակայել են:

- **Արտաքին փոխառությունների մասով** - Վարկային համաձայնագրերը վավերացնելու մասին ՀՀ օրենքի նախագծի մասին ՀՀ կառավարության որոշումների նախագծերին կցվող Վարկային համաձայնագիրը վավերացնելու նպատակահարմարության տեղեկանք-հիմնավորումներում չի ներկայացվում համեմատական վերլուծություն ֆինանսավորման այլ աղբյուրների համեմատ և ընտրված աղբյուրից վարկի ներգրավման պայմանների (ֆինանսական) շահեկանության հիմնավորումը, ինչը չի նպաստում փոխառության գործընթացի թափանցիկությանը և չի ստեղծում տեղեկացված որոշումների կայացման միջավայր:
- **Կանխիկի հոսքերի կառավարման մասով** - (ա) Չեն իրականացվել կանխիկի հոսքերի կանխատեսումներ օրական կտրվածքով: Իրականացվել են շաբաթական կանխատեսումներ՝ առաջիկա մեկ ամսվա համար: Կանխատեսումների որակը բավական ցածր է եղել, մասնավորապես՝ 2018թ. ԳՄՀ մուտքերի շաբաթական 48 կանխատեսումներից 43-ի դեպքում և ԳՄՀ ելքերի շաբաթական 48 կանխատեսումներից 36-ի դեպքում կանխատեսված ցուցանիշները շեղվել են փաստացի ցուցանիշներից առնվազն 15%-ով: (բ) Կանխատեսումների ցածր որակը պայմանավորված է եղել նաև այն հանգամանքով, որ ՀՀ ՊԵԿ-ը չի կատարել ՖՆ-ին պետական բյուջեի եկամուտների կանխատեսումների մասին տեղեկությունների տրամադրման՝ ՀՀ կառավարության 19.08.04թ.-ի թիվ 1354-Ն որոշման պահանջները: (գ) Չի իրականացվել կանխիկի հոսքերի ակտիվ կառավարում: Կիրառվող միակ գործիքը եղել է ԿԲ-ում ավանդադրման գործիքը, իսկ ավանդադրման նվազագույն ժամկետը կազմել է 7 օր, ըստ այդմ՝ չի իրականացվել կանխիկի հոսքերի ամենօրյա կառավարում՝ մեկօրյա գործարքների միջոցով, որի արդյունքում կարող էին նվազել կանխիկի մնացորդները (2018թ.-ին ԳՄՀ միջին մնացորդը կազմել է 14.5 մլրդ. դրամ) և ապահովել հավելյալ տոկոսային եկամուտներ (մինչև 812 մլն դրամի չափով): (դ) Առկա չի եղել կանխիկի հոսքերի կառավարման ֆորմալ մեթոդաբանություն, այդ թվում՝ կանխիկի մնացորդի շեմեր (հատակ և առաստաղ):
- **ՀՀ պետական պարտքի կառավարման SS ենթակառուցվածքի մասով** - (ա) ՀՀ ՖՆ-ում պետական պարտքի կառավարման տեղեկատվական համակարգի շրջանակներում տվյալների միասնական բազա առկա չէ: 2011թ.-ից ի վեր ՖՆ-ում տեղադրված է DMFAS 6 տեղեկատվական համակարգը, սակայն համակարգում

¹ ԿԲ-ում ավանդադրման միջին՝ 5.6% տոկոսադրույքի պայմաններում:

գրանցված չեն ենթավարկերը, ներքին և արտաքին երաշխիքները, ինչպես նաև արտաքին 189 վարկերից 21-ը: Պետական պարտքի գծով տվյալների բազաները հիմնականում պահվում են Excel ֆայլերով: (բ) Վերջին 4 տարիների ընթացքում պետական պարտքի կառավարման DMFAS համակարգը զուրկ է եղել տեխնիկական սպասարկումից՝ պայմանավորված տեխնիկական ադմինիստրատորի բացակայությամբ: (գ) DMFAS տեղեկատվական համակարգին հասանելիություն ունեցող ՖՆ 15 աշխատակիցներից 6-ը չեն անցել վերապատրաստում, իսկ վերապատրաստում անցածներից 7-ը, այդ թվում՝ տեխնիկական ադմինիստրատորի վերապատրաստում անցած անձինք այլևս չեն աշխատում համակարգի հետ, չի ապահովվել ինստիտուցիոնալ հիշողության փոխանցում:

- **ՀՀ պետական պարտքի կառավարման ոլորտը կանոնակարգող իրավական դաշտի մասով** - (ա) ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման հիմնական նպատակը չի ներառել փոխառության ծախսերի նվազեցումը պարտքային պորտֆելի ռիսկերի ընդունելի մակարդակով հաշվեկշռելու պահանջ, այլ բավարարվել է միայն պարտքի սպասարկման մեծության նվազեցման նպատակադրմամբ (ընդ որում, նպատակադրվել է սոսկ նվազեցնելը և ոչ՝ նվազագույնին հասցնելը, նախատեսվել է վերջինս իրականացնել միայն երկարաժամկետ հատվածի համար և ոչ՝ նաև միջնաժամկետի՝ մինչդեռ պարտքի ռազմավարական կառավարման հորիզոնը միջնաժամկետ հորիզոնն է): (բ) ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը չի նախատեսել արտարժույթային պետական պարտատոմսերի թողարկմամբ պետական պարտքի ներգրավման լիազորություններ, դրանց հստակ պատվիրակում: (գ) ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը չի նախատեսել փոխառության ծրագրի մշակման պահանջ՝ չնայած ՖՆ-ն մշակել և հրապարակել է փոխառության տարեկան ծրագրեր: Վերջիններս հաստատված չեն եղել որևէ իրավական ակտով:
- **ՀՀ պետական պարտքի գծով հաշվետվողականության մասով** - (ա) ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը չի նախատեսում պետական պարտքի վերաբերյալ *ինքնուրույն* հաշվետվություն ԱԺ-ին ներկայացնելու պահանջ, փոխարենը նախատեսում է պետական բյուջեի կատարման մասին տարեկան հաշվետվության կազմում պետական պարտքի և ընթացիկ պարտավորության վերաբերյալ տեղեկատվության ներկայացման պահանջ: (բ) ՖՆ-ի վիճակագրական տեղեկագրերում և այլ հրապարակումներում չի հրապարակվում ենթավարկերի վերաբերյալ ապագրեգացված տեղեկատվություն՝ ըստ վարկառուների և յուրաքանչյուր վարկառուի գծով վարկավորման պայմանների: (գ) 2017թ. և 2018թ. ՀՀ պետական բյուջեի ծրագրերի իրականացումը բնութագրող ոչ ֆինանսական (արդյունքային) ցուցանիշները չեն նախատեսել ՖՆ-ի կողմից պետական պարտքի կառավարման գործառույթների իրականացման կատարողականի գնահատման բավարար ծածկույթ:

Վերոնշյալ փաստերը ՀՀ պետական պարտքի կառավարման համակարգի ծախսային և նպատակային արդյունավետության սկզբունքների պահպանման մասով առաջացրել են ռիսկեր: Ի նկատի ունենալով վերոնշյալ հիմնախնդիրների առկայությունը, ՀՀ հաշվեքննիչ պալատը ներկայացնում է մի շարք առաջարկություններ՝ միտված ՀՀ պետական պարտքի կառավարման համակարգի գործունեության արդյունավետության բարձրացմանը:

Առաջարկություններ²

ՀՀ պետական պարտքի սահմանման և դրա կառավարման շրջանակի մասով

- **ՀՀ Ազգային ժողովին՝** Օրենսդրորեն ներմուծել «հանրային հատվածի պարտք» հասկացությունը և դրա սահմանման մեջ ընդգրկել Կառավարության կողմից սահմանված ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների շրջանակը, ինչպես նաև համայնքների պարտքային պարտավորությունները:
- Ձևավորել ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների ռեգիստր, մշակել դրա ձևավորման, այդ թվում՝ ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների վերաբերյալ պատշաճ պարբերականությամբ տեղեկատվության ստացման իրավակարգավորումներ:
- Պարտքի կառավարման գործիքակազմը կիրառելիս, այդ թվում՝ պարտքի կառավարման միջնաժամկետ ռազմավարությունները մշակելիս, փոխառության տարեկան ծրագրերը կազմելիս հաշվի առնել ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունները, գնահատել դրանց նյութականացման հավանականությունը:
- Պարտքի կայունության վերլուծություններ իրականացնելիս հաշվի առնել ոչ ֆինանսական հատվածի պայմանական պարտավորությունների ազդեցությունը:
- Հաշվետվողականության և թափանցիկության ապահովման նպատակով պարտքի վերաբերյալ հրապարակվող հաշվետվություններում և վիճակագրական տեղեկագրերում ներկայացնել ագրեգացված տեղեկատվություն ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների վերաբերյալ:

ՀՀ պետական պարտքի կառավարման կազմակերպչական կառուցվածքի մասով

- Պետական բոլոր երաշխիքների (այդ թվում՝ արտաքին) տրամադրումը և կառավարումը իրականացնել միայն մեկ վարչության կողմից:
- Ապահովել պետական պարտքի գծով վճարումների նախաձեռնման, տվյալների նախնական մուտքագրման, պայմանագրային տեղեկատվության հաստատման և գրանցումների վերջնականացման լիազորությունների հստակ տարանջատում:
- Պարբերաբար պետական պարտքի կառավարման ոլորտում իրականացնել ներքին աուդիտներ: Ներքին աուդիտի ընթացքում շեշտադրել Հաշվեքննիչ պալատի առաջարկությունների կատարման ընթացքը:

² Ուղղված են ՖՆ-ին, եթե այլ հասցեատեր նշված չէ:

- Միջազգային ֆինանսական կազմակերպություններին անդամակցության գծով վճարումների կանխատեսման, իրականացման և հաշվառման գործառնությունը վերապահել այլ պատասխանատու ստորաբաժանման:
- Հրապարակել ՀՀ ՖՆ-ի և ՀՀ ԿԲ-ի միջև կնքված պայմանագիրը:

Պարտքի կառավարման ռազմավարության մասով

- Ապագա ռազմավարությունները նախագծելիս ղեկավարվել երկարաժամկետում պարտքի սպասարկման ծախսերի նվազման միտումի երաշխավորման նպատակով:
- Քննարկել ՀՀ կառավարության պարտքի պորտֆելի ուղենշային ցուցանիշի (ներքին պարտքի կշիռն ընդամենը պարտքի մեջ) բարձրացման հնարավորությունները:
- Բարձրացնել ՀՀ կառավարության պարտքի ծավալի և տոկոսավճարների միջնաժամկետ կանխատեսումների որակը:
- Ռազմավարության նախագիծն ամեն տարի ներկայացնել ԿԲ-ին՝ կարծիքի ստացման նպատակով:
- Քննարկել հեջավորման գործիքների ներդրման և ածանցյալ գործիքների գծով ընթացակարգերի մշակման հնարավորությունը:
- Սահմանել ռազմավարությունը կանոնավոր ցիկլից (ամենամյա) ավելի կարճ ժամանակահատվածում վերանայելու ընթացակարգ՝ նախատեսելով այն դեպքերը (ռազմավարության հիմքում դրված հիմնարարների էական փոփոխության շեմեր), որոնց դեպքում անհրաժեշտ է լինելու տարվա ընթացքում վերանայել ռազմավարությունը:
- Սահմանել և հրապարակել ՀՀ գանձապետական պետական պարտատոմսերում ներդրողների կազմի դիվերսիֆիկացման, այդ թվում՝ ոչ ռեզիդենտ ներդրողների ներգրավման հայեցակարգային մոտեցումներ:
- Ներդնել ռազմավարության և փոխառության տարեկան ծրագրի կատարողականի վերաբերյալ պարբերական կառավարչական ներքին հաշվետվողականության համակարգ՝ ամփոփ հաշվետվությունների ներկայացման ճանապարհով:

Պեղական երաշխիքների կառավարման մասով

- Եթե տարվա ընթացքում կանխատեսվում է պետական երաշխիքի տրամադրում, նախապես՝ Կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարությունում նախատեսել տնտեսության այն հատվածները կամ ծրագրերը, որոնց գծով կարող են տրամադրվել պետական երաշխիքներ:
- Ձեռնպահ մնալ իրավիճակային խնդիրների լուծման նպատակով պետական երաշխիքների տրամադրումից: Ինչպես ներքին, այնպես էլ արտաքին պետական երաշխիքները տրամադրելիս ղեկավարվել սահմանված ունիվերսալ ընթացակարգային կարգավորումներով:

- Սահմանել ավանդների հատուցումը երաշխավորող հիմնադրամին բյուջետային երաշխիք տրամադրելու ընթացակարգեր:
- Տրամադրվող յուրաքանչյուր երաշխիքի (ներքին և արտաքին) դեպքում իրականացնել վարկային ռիսկի գնահատման մեթոդաբանության հիման վրա ռիսկի գնահատում, ինչպես նաև առնվազն եռամսյակային պարբերականությամբ վերագնահատել վարկային ռիսկը՝ որոշելով երաշխիքների նյութականացման հավանականությունը:
- Ներդնել ռիսկերի վրա հիմնված դիֆերենցված երաշխիքային վճարների համակարգ, մշակել երաշխիքային վճարների հաշվարկման մեթոդաբանություն:
- Սահմանել երաշխիքային վճարների պահանջներ նաև ՏԻՄ-երի և ԿԲ-ի գծով տրամադրվող արտաքին երաշխիքների հետ կապված:
- Պետական բոլոր երաշխիքների վերաբերյալ տվյալները հաշվառել DMFAS 6 համակարգում: Մշակել երաշխիքների վերաբերյալ տվյալների հաշվառման ընթացակարգեր:

Ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի կառավարման մասով

- Մշակել ենթավարկերի տրամադրման ունիվերսալ ընթացակարգային կարգավորումներ:
- Բյուջետային վարկեր և ենթավարկեր տրամադրելիս ղեկավարվել բացառապես սահմանված ունիվերսալ ընթացակարգերով՝ ձեռնպահ մնալով յուրաքանչյուր առանձին դեպքում այդ ընթացակարգերը շրջանցող որոշումների կայացումից:
- **ՀՀ Ազգային փողովին՝** Սահմանել ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի տրամադրման քաղաքականությունը ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարական ծրագրերում հրապարակելու օրենսդրական պահանջ (ՊՊՄՕ-ում պետական երաշխիքների գծով պահանջի համանմանությամբ):
- Մշակել և հրապարակել ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի տրամադրման քաղաքականությունը:
- Տրամադրվող յուրաքանչյուր բյուջետային վարկի և ենթավարկի դեպքում իրականացնել վարկային ռիսկի գնահատման մեթոդաբանության հիման վրա ռիսկի գնահատում, ինչպես նաև առնվազն եռամսյակային պարբերականությամբ վերագնահատել վարկային ռիսկը:
- Ներդնել ռիսկի վրա հիմնված վերադիր տոկոսադրույքների կիրառման համակարգ, դրա հաշվարկման մեթոդաբանություն:
- Ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի վերաբերյալ տվյալները հաշվառել DMFAS 6 համակարգում: Մշակել դրանց տվյալների հաշվառման ընթացակարգեր:

Արտաքին փոխառությունների մասով

- Վարկային համաձայնագրերը վավերացնելու մասին ՀՀ օրենքի նախագծի մասին ՀՀ կառավարության որոշումների նախագծերին կցվող Վարկային համաձայնագիրը վավերացնելու նպատակահարմարության տեղեկանք-

հիմնավորումներում ներկայացնել համեմատական վերլուծություններ ֆինանսավորման այլ աղբյուրների համեմատ և ընտրված աղբյուրից վարկի ներգրավման պայմանների (ֆինանսական) շահեկանության հիմնավորումներ:

Կանխիկի հոսքերի կառավարման մասով

- Մշակել կանխիկի հոսքերի կառավարման մեթոդաբանություն, սահմանել կանխիկի մնացորդի շեմեր:
- Իրականացնել կանխիկի հոսքերի ակտիվ կառավարում՝ կիրառելով մեկօրյա գործիքներ (օրինակ՝ ավանդային աճուրդներ):
- Մշակել կանխիկի հոսքերի կանխատեսումների որակի բարձրացման հայեցակարգ:
- Ձեռնարկել գործուն քայլեր սահմանված պարբերականությամբ պետական բյուջեի եկամուտների կանխատեսումների վերաբերյալ տեղեկությունների ստացման ուղղությամբ:

ՀՀ պետական պարտքի կառավարման SS ենթակառուցվածքի մասով

- DMFAS տեղեկատվական համակարգի շրջանակներում կառավարության պարտքի տվյալների մեկ միասնական բազա ունենալու և տվյալների ամբողջականություն ապահովելու համար արտաքին և ներքին պարտքերի, ինչպես նաև երաշխիքների, բյուջետային վարկերի և ենթավարկերի գծով բոլոր պարտավորությունները և գործարքները գրանցել DMFAS տեղեկատվական համակարգում:
- Ապահովել DMFAS տեղեկատվական համակարգի տեխնիկական ադմինիստրատորի գործառույթ իրականացնող որակավորված մասնագետի առկայություն:

ՀՀ պետական պարտքի կառավարման ոլորտը կանոնակարգող իրավական դաշտի մասով

Ազգային ժողովին՝ Օրենքով սահմանել՝

- հստակ և բացահայտ լիազորություններ, դրանց պատվիրակում արտաբժութային պետական պարտատոմսերի թողարկման համար,
- ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման հիմնական նպատակում ամրագրել պարտքի սպասարկման ծախսերը նվազագույնին հասցնելու, վերջինս նաև միջնաժամկետում նպատակադրելու, ինչպես նաև պարտքային պորտֆելի ռիսկերի ընդունելի մակարդակ ապահովելու նպատակադրումները,
- փոխառության տարեկան ծրագրի մշակման պահանջ:

ՀՀ պետական պարտքի գծով հաշվետվողականության մասով

- Ներդնել ԱԺ-ին պետական պարտքի կառավարման վերաբերյալ ամենամյա ինքնուրույն հաշվետվությունների ներկայացման պահանջ, որոնք պետք է պարունակեն բավարար տեղեկատվություն, որը թույլ կտա ԱԺ-ին չափելիորեն

գնահատել, թե որքանով են ապահովվել պետական պարտքի կառավարման նպատակները և ռազմավարությունը:

- Հրապարակել ենթավարկերի վերաբերյալ ապագաբեգացված տեղեկատվություն՝ ըստ վարկառուների և յուրաքանչյուր վարկառուի գծով վարկավորման պայմանների:
- Նախատեսել ՀՀ պետական բյուջեի ծրագրերի իրականացումը բնութագրող ոչ ֆինանսական (արդյունքային) ցուցանիշների համապարփակ ծածկույթ:

Առաջարկվում է Հաշվեքննիչ պալատի առաջարկությունների հիման վրա մշակել և հաստատել միջոցառումների ծրագիր (որը նախատեսում է նաև ՀԲ-ի DEMPA մեթոդաբանության DPI-5-ով), որը կպարունակի յուրաքանչյուր միջոցառման համար պարասխանաբան ստորաբաժանում(ներ)ը և կարարման ժամանակացույցը և «Հաշվեքննիչ պալատի մասին» ՀՀ օրենքի 26-րդ հոդվածի 6-րդ մասի շրջանակներում, օրենքով սահմանված 30-օրյա ժամկետում, Հաշվեքննիչ պալատին տրամադրվելիք գրավոր տեղեկատվության շրջանակներում, ներկայացնել նաև հաստատված միջոցառումների ծրագիրը:

Լևոն Յոլյան

ՀՀ հաշվեքննիչ պալատի նախագահ

24 դեկտեմբերի, 2019 թվական

ՀՀ հաշվեքննիչ պալատ,

Բաղրամյան փող. 19, ք. Երևան, Հայաստան

ՀՀ ՊԵՏԱԿԱՆ ՊԱՐՏՔԻ ՍԱՀՄԱՆՈՒՄԸ ԵՎ ԴՐԱ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՇՐՋԱՆԱԿԸ

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք ՀՀ պետական պարտքի սահմանումը և դրա կառավարման շրջանակը բավարար համապարփակ է:

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- ISSAI 5422 ստանդարտի համաձայն, «Հանրային պարտքի կատարողականի հաշվեքննության ամենակարևոր տարրը... պարտքի լայն սահմանումն է, որը թույլ կտա գնահատել դրա կառավարումը, խոցելիությունը, կայունությունը, կառավարիչների իրավասությունը և հաշվետվողականությունը: Պարտքի սահմանումը պետք է ընդգրկի կենտրոնական կառավարության, դրա կազմակերպությունների, դրան պատկանող ընկերությունների [պետական սեփականությամբ ձեռնարկություններ (SOEs)], պետական ֆինանսական համակարգի (զարգացման բանկեր), մունիցիպալ կառավարությունների, դրամական իշխանության [Կենտրոնական բանկ] ամբողջ պարտքը, պայմանական պարտավորությունները և թաքնված պարտավորությունների պոտենցիալ գոյությունը»³:
- ՀՔ-ի և ԱՄՀ-ի՝ Պարտքի կառավարման վերանայված ուղենիշների համաձայն (70-րդ կետ), պարտքի կառավարիչները պետք է երաշխավորեն, որ պայմանական պարտավորությունների հետ կապված ռիսկերի ազդեցությունը կառավարության ֆինանսական վիճակի, այդ թվում՝ ընդհանուր իրացվելիության վրա, հաշվի է առնվում պարտքի կառավարման ռազմավարությունների մշակման ընթացքում: Պայմանական պարտավորությունները կառավարության հանդեպ ներուժային ֆինանսական պահանջներ են, որոնք դեռևս չեն նյութականացվել, սակայն կարող են առաջացնել ֆինանսական պարտականություն կամ պարտավորություն որոշակի հանգամանքների ներքո: Պայմանական պարտավորությունները կարող են լինել բացահայտ (explicit) <...> և ոչ բացահայտ (implicit), երբ կառավարությունը չունի աջակցության տրամադրման պայմանագրային պարտականություն, սակայն ex post որոշում է տրամադրել, քանի որ չմիջամտելու ծախսն անընդունելի է⁴:
- ԱՄՀ-ի Ստրատեգիայի սկզբունքների համաձայն, պարտքի կառավարման միջնաժամկետ ռազմավարությունները մշակելիս, ռիսկի գործոնների շրջանակը պետք է համահունչ լինի պարտքային պորտֆելի ամենալայն սահմանման հետ (սկզբունք 9), ինչպես նաև պարտքի կառավարման շրջանակը պետք է սահմանվի այնպես, որ հաշվի առնի ֆինանսական ակտիվների բնույթի, բացահայտ և ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների և պարտքի պորտֆելի կառուցվածքի միջև ցանկացած վերաբերելի փոխազդեցություններ (սկզբունք 1)⁵:

³ ISSAI 5422 Standard: “An Exercise of Reference Terms to Carry Out Performance Audit of Public Debt”.

⁴ “Revised Guidelines for Public Debt Management”, IMF & World Bank, 2014.

⁵ Guiding Principles for Managing Sovereign Risk and High Levels of Public Debt (Stockholm principles), IMF, 2017.

- ՀԲ-ի սահմանման համաձայն, հանրային և հանրայնորեն երաշխավորված պարտքը (PPG) ներառում է հանրային պարտապանների երկարաժամկետ արտաքին պարտականությունները, ներառյալ՝ ազգային կառավարության, հանրային կորպորացիաների, *պետական սեփականությամբ ձեռնարկությունների*, զարգացման բանկերի և այլ խառը ձեռնարկությունների, քաղաքական ենթաբաժինների, ինքնավար հանրային մարմինների, ինչպես նաև *մասնավոր պարտապանների* արտաքին պարտականությունները, որոնց վճարումը երաշխավորված է հանրային կազմակերպության կողմից:
- ԱՄՀ-ի կողմից հանրային հատվածը սահմանվում է, որպես ընդհանուր կառավարության և *հանրային* ֆինանսական ու *ոչ ֆինանսական կազմակերպությունների* ամբողջությունը⁶:
- Պետական պարտքի սահմանման ծածկույթի վերաբերյալ միջազգային լավագույն փորձին համապատասխանող ազգային օրենսդրություններ, ինչպես օրինակ՝
 - *Մակեդոնիայի* օրենսդրությունը սահմանում է սուվերեն պարտք և հանրային պարտք հասկացությունները, որոնցից առաջինը ներառում է պետության, նրա կողմից հիմնադրված հանրային ինստիտուտների և համայնքների ստանձնած պարտքի արդյունքում ձևավորված ֆինանսական պարտավորությունները, իսկ երկրորդը՝ սուվերեն պարտքը, գումարած ամբողջապես կամ գերազանցապես պետական ու համայնքային սեփականությամբ ընկերությունների, ինչպես նաև ԿԲ-ի պարտքը⁷,
 - *Մոլդովայի* օրենսդրությունը սահմանում է հանրային պարտքը, որպես պետության, ԿԲ-ի, վարչատարածքային միավորների, պետական կամ համայնքային բյուջեներից ամբողջությամբ կամ մասամբ ֆինանսավորվող հանրային ինստիտուտների, ինչպես նաև այն ձեռնարկությունների ներքին և արտաքին պարտքի ամբողջությունը, որոնցում պետության և/կամ վարչատարածքային միավորի բաժնեմասնակցությունը 51%-ից ավելին է⁸,
 - *Սլովենիայի* օրենսդրությունը սահմանում է հանրային պարտքը, որպես կենտրոնական կառավարությունից կամ տեղական համայնքային բյուջեից ֆինանսավորվող ինստիտուտների, հանրային ոչ ֆինանսական կորպորացիաների և այլ պետական ձեռնարկությունների (ներառյալ՝ առողջապահության ապահովագրության մարմինը և կենսաթոշակային հիմնադրամը) ստանձնած պարտավորությունների ամբողջությունը:
- ՄԱԿ-ի *Առևտրի և զարգացման համաժողովի* համաձայն, պարտապանները պետք է իրականացնեն իրենց ֆինանսական և տնտեսական վիճակի վերաբերյալ հանրային բացահայտումներ՝ ի թիվս այլ տեղեկատվության, տրամադրելով տվյալներ ցանկացած բացահայտ և ոչ բացահայտ պետական երաշխիքների վերաբերյալ (*սկզբունք 11*)⁹:

⁶ “Public Sector Debt Statistics – Guide for Compilers and Users”, IMF, 2013.

⁷ *Public Debt Law, Article 2.*

⁸ *Law no.419-XVI of 22.12.2006. Art. 2.*

⁹ Principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing, UNCTAD, 2012.

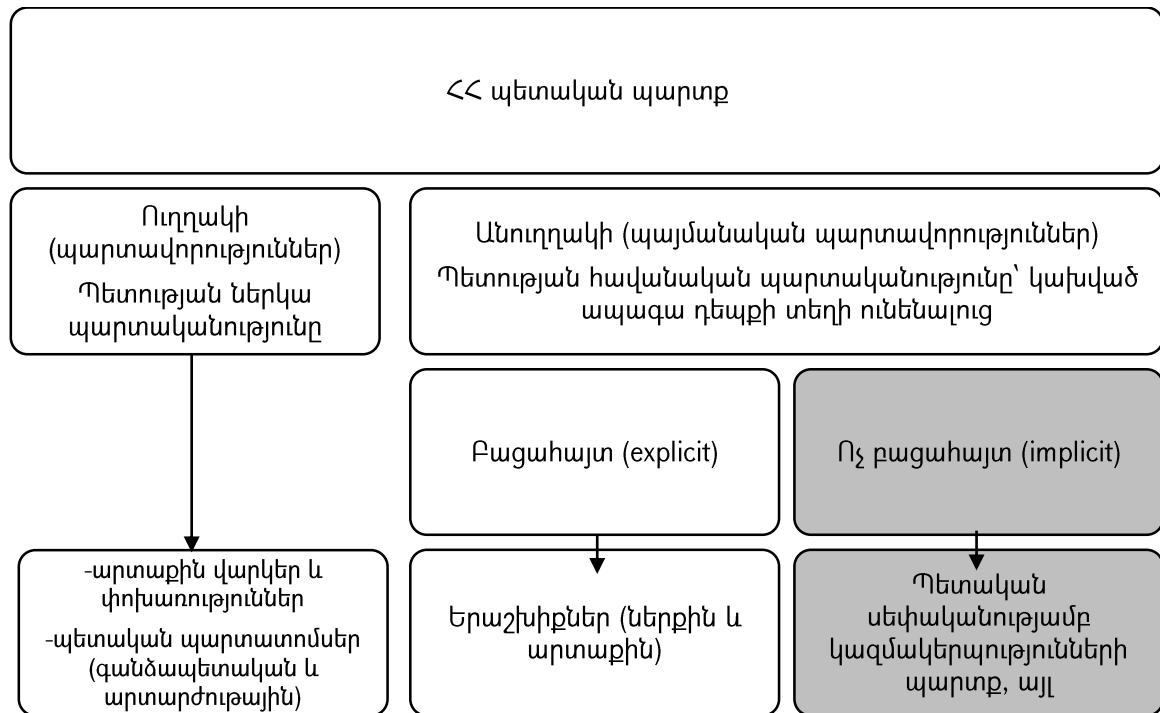
Հաշվեքննության արդյունքներ

1. ՀՀ պետական պարտքի դե յուրե¹⁰, ինչպես նաև պետական պարտքի կառավարման ընթացքում կիրառված դե ֆակտո սահմանումը բավարար համապարփակ¹¹ չէ, այն չի ներառել ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունները (մասնավորապես՝ պետական կամ գերազանցապես պետական սեփականությամբ ձեռնարկությունների, ինչպես նաև այն ոչ պետական կամ գերազանցապես ոչ պետական ձեռնարկությունների չերաշխավորված պարտքը, որոնց ռազմավարական կարևորությամբ և բնականոն գործունեության շարունակման հանրային շահով պայմանավորված մեծ է նշված կազմապերպությունների կողմից իրենց պարտավորությունները չկատարելու դեպքում պետության ֆինանսական միջամտության հավանականությունը), որի արդյունքում հաշվեքննության չափանիշների տեսանկյունից պետական պարտքի մաս համարվող նշված բաղադրիչը փաստացի մնացել է պետության (լիազոր մարմնի) կողմից անկառավարելի:

¹⁰ ՀՀ պետական պարտքի դե յուրե սահմանման համաձայն, պետական պարտքը ՀՀ անունից և ՀՀ ԿԲ-ի անունից (բացառությամբ ռեզիդենտների հանդեպ ԿԲ առկա պարտքային պարտավորությունների) ստանձնված և որոշակի պահի դրությամբ առկա պարտքային պարտավորությունների հանրագումարն է, իսկ պարտքային պարտավորությունը՝ փոխառության (այդ թվում՝ ներքին և արտաքին շուկաներում տեղաբաշխվող արժեթղթերի) կամ վարկային պայմանագրով ստացված և որոշակի պահի դրությամբ չմարված գումար է, ներառյալ՝ ժամկետում չմարված տոկոսագումարը, ինչպես նաև տրամադրված պետական երաշխիքների գումարը (ՊՊՄՕ, հոդվ. 2, մաս 1, 2):

¹¹ Պետական պարտքի կառավարման նպատակով տրամադրվող պետական պարտքի համապարփակ սահմանումը պետք է ներառի ինչպես պարտավորությունները, այնպես էլ՝ պայմանական պարտավորությունները: ՀՀ պետական պարտքի սահմանումը ներառել է պարտավորություններն ամբողջությամբ (արտաքին վարկեր և փոխառություններ, գանձապետական և արտարժույթային պետական պարտատոմսեր), իսկ պայմանական պարտավորությունները՝ մասամբ՝ ներառելով միայն բացահայտ (explicit) պայմանական պարտավորությունները (երաշխիքներ) և սահմանման շրջանակից դուրս թողնելով ոչ բացահայտ (implicit) պայմանական պարտավորությունները:

Գծապատկեր 1. ՀՀ պետական պարտքի սահմանման համապարփակության համար անհրաժեշտ բաղադրիչները



Սպիտակ գույնով նշված դաշտերը ներկայումս ընդգրկված են ՀՀ պետական պարտքի սահմանման մեջ, իսկ մոխրագույնով պատկերվածները՝ ոչ:

2. Քանի որ հաշվեքննության առարկան ՀՀ պետական պարտքի կառավարումն է, ուստի համայնքների պարտքը և համայնքային սեփականության ձեռնարկությունների պարտքը չի դիտարկվել հաշվեքննության ընթացքում, որպես համապարփակ սահմանման մաս, չնայած հաշվեքննության չափանիշների տեսանկյունից, այն պետք է կազմի հանրային հատվածի պարտքի սահմանման մաս:
3. Կառավարության պարտքի կառավարման միջնաժամկետ ռազմավարությունը նախագծելիս հաշվի չեն առնվել ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունները: ՀԲ-ի և ԱՄՀ-ի կողմից համատեղ մշակված «Պարտքի կառավարման միջնաժամկետ ռազմավարություն. վերլուծական գործիքի ձեռնարկ»-ը նախատեսում է «Ոչ բյուջետային ծախսեր» գործիքի կիրառություն (Հավելված Դ) ռազմավարության մշակման աշխատանքներում, որը ենթադրում է նաև ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների ընդգրկում ռազմավարությունը մշակելիս:
4. Պարտքի վերաբերյալ հաշվետվություններ և տեղեկագրեր հրապարակելիս, դրանցում ներկայացվող դիսկայնության և այլ ցուցանիշները հաշվարկելիս հաշվի չեն առնվել ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունները: Վերջինս թույլ չի տալիս հաշվետվությունները օգտագործողներին ստանալ լիարժեք պատկերացում հանրային հատվածի ամբողջական պարտքի վերաբերյալ և բացասաբար է ազդում պարտքի ցուցանիշների հուսալիության վրա:

5. Բացակայել են պայմանական պարտավորությունների նյութականացման հավանականության և ֆինանսական հետևանքների գնահատումները:
6. ՀՀ ՖՆ-ն պետական սեփականությամբ ձեռնարկությունների չերաշխավորված պարտքերի ու դրանց մշտադիտարկման գործընթացի և արդյունքների մասին տեղեկատվության չի տիրապետել, պետական սեփականությամբ ձեռնարկությունների պարտքի միասնական հաշվառում չի իրականացրել:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

Միջազգային կառույցների կողմից մշակված ուղեցույցներով, մասնավորապես 2014թ. ՀԲ-ի և ԱՄՀ-ի կողմից վերանայված «Պետական պարտքի կառավարման ուղեցույց»-ով ներկայացված են միջազգային փորձին համահունչ սահմանումներ, որոնք ունեն ուղենշային և խորհրդատվական բնույթ և պարտադիր կիրառելի չեն առանձին երկրների համար: Անհրաժեշտ է նկատի ունենալ, որ միջազգային տարբեր կազմակերպությունների կողմից հրապարակվող պարտքի կառավարման վերաբերյալ ուղեցույցները կոչված են աջակցելու քաղաքականություն մշակողներին՝ պետական պարտքի կառավարման որակի բարելավման նպատակով բարեփոխումների իրականացման ժամանակ, ինչպես նաև նվազեցնելու ներքին ու արտաքին շուկերից երկրների խոցելիությունը: Մինչդեռ, քաղաքականության մշակման ժամանակ յուրաքանչյուր երկիր, առաջնորդվելով այդ ուղեցույցներով, պետք է հաշվի առնի նաև տվյալ երկրի առանձնահատկությունները, մասնավորապես՝ կառավարման կառուցվածքը, ինստիտուտների զարգացման մակարդակը, իրականացվող տնտեսական քաղաքականության ուղղվածությունը և այլն:

Ըստ այդմ, երկրներն իրենք են որոշում և իրենց ազգային օրենսդրությամբ սահմանում իրենց երկրին բնորոշ պետական պարտքի շրջանակը: Ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունները հստակեցնելուց և դրանց սահմանը որոշելուց հետո (գործնականում դրանք կարող են անսահմանափակ լինել) հետագայում կդիտարկենք ՀՀ պետական պարտքի սահմանման մեջ դրանց ներառման և ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման միջնաժամկետ ռազմավարությունը նախագծելիս հաշվի առնելու հնարավորությունը:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

Ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների հստակեցումը և դրանց սահմանի որոշումը լիազոր մարմնի կողմից, անհրաժեշտություն է, քանի որ հակառակ դեպքում պետական պարտքի պոտենցիալ սույն բաղադրիչը պետության կողմից մնում է անկառավարելի, որը երկարաժամկետում, որոշակի իրավիճակների ազդեցության ներքո, կարող է վտանգել ՀՀ ֆիսկալ կայունությունը:

Որպես պետական պարտքի մաս պետք է դիտարկվի միայն մասնավոր հատվածի այն պարտքը, որի գծով պետությունը տրամադրում է դե ֆակտո երաշխիք (չնայած դե յուրե երաշխիքների բացակայությանը)՝ պայմանավորված մասնավոր հատվածի տվյալ

կազմակերպությունների ռազմավարական կարևորությամբ կամ դրանց անվճարունակության դեպքում պետության չմիջամտելու ծախսի անընդունելիությամբ:

Խոսքն այն պայմանական պարտավորությունների մասին է, որոնք տնտեսագիտական բովանդակությամբ որևէ կերպ չեն տարբերվում բացահայտ պայմանական պարտավորություններից (պետական երաշխիքներից) և միակ տարբերությունը իրավական ձևն է: Պետական պարտքի կառավարման գործընթացում և կառավարման նպատակից ելնելով տրամադրվող պարտքի սահմանում առաջադրելիս անհրաժեշտ է ղեկավարվել ձևի նկատմամբ բովանդակության գերակայության սկզբունքով:

Ըստ այդմ՝ որպես պետական պարտքի սահմանման մաս պետք է դիտարկվի ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների ոչ թե անսահմանափակ, այլ՝ հստակ, Կառավարության կողմից որոշակիացված շրջանակ, որն այնուհետև պետք է կառավարվի լիազոր մարմնի կողմից:

Եզրակացություն

ՀՀ պետական պարտքի սահմանումը բավարար համապարփակ չի եղել, այն չի ներառել ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունները: Վերջիններս, փաստացի, ՖՆ-ի կողմից մնացել են անկառավարելի:

Առաջարկություններ

- Օրենսդրորեն ներմուծել «հանրային հատվածի պարտք» հասկացությունը և դրա սահմանման մեջ ընդգրկել Կառավարության կողմից սահմանված ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների շրջանակը, ինչպես նաև համայնքների պարտքային պարտավորությունները:
- Ձևավորել ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների ռեգիստր, մշակել դրա ձևավորման, այդ թվում՝ ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների վերաբերյալ պատշաճ պարբերականությամբ տեղեկատվության ստացման իրավակարգավորումներ:
- Պարտքի կառավարման գործիքակազմը կիրառելիս, այդ թվում՝ պարտքի կառավարման միջնաժամկետ ռազմավարությունները մշակելիս, փոխառության տարեկան ծրագրերը կազմելիս հաշվի առնել ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունները, գնահատել դրանց նյութականացման հավանականությունը:
- Պարտքի կայունության վերլուծություններ իրականացնելիս հաշվի առնել ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների ազդեցությունը:
- Հաշվետվողականության և թափանցիկության ապահովման նպատակով պարտքի վերաբերյալ հրապարակվող հաշվետվություններում և վիճակագրական տեղեկագրերում ներկայացնել ագրեգացված տեղեկատվություն ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների վերաբերյալ:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք պարտքի կայունության վերլուծությունները հաշվի են առել ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունները

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

Կառավարության կողմից ամեն տարի պետք է իրականացվեն պարտքի կայունության վերլուծություններ (ՀԲ ՊԿԿԳՄ):

Պարտքի կայունության վերլուծությունների իրականացման ԱՄՀ ուղեցույցներ:

Հաշվեքննության արդյունք

Պարտքի կայունության վերլուծություններում չեն դիտարկվել հարմարեցված (customized) սթրես թեստեր/շոկեր: Պայմանական պարտավորությունների գծով դիտարկվել է միայն ԱՄՀ Շուկային հասանելիություն ունեցող երկրների պարտքի կայունության վերլուծության (MAC DSA) գործիքով նախատեսված ստանդարտ շոկը (բանկային համակարգի գծով): Ստանդարտ շոկի կալիբրացիան կապակցված չի եղել երկրին հատուկ հանգամանքների հետ (օրինակ՝ «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 11.1-րդ հոդվածով նախատեսված՝ առանց ապահովման միջոցի անսահմանափակ երաշխիքը): Իսկ այլ ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների գծով հարմարեցված շոկեր ընդհանրապես չեն դիտարկվել:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

MAC DSA գործիքի կիրառության առնչությամբ հաշվեքննության օբյեկտի կողմից կատարվել է մեջքերում ԱՄՀ ուղեցույցից. «Երբ առկա սթրես թեստերը համարժեքորեն չեն արտացոլում երկրին հատուկ ռիսկերը, կամ երբ հարկաբյուջետային շրջանակը ներառում է այլընտրանքային սցենար, աշխատակազմը պետք է մշակի հարմարեցված այլընտրանքային պարտքի կայունության վերլուծության սցենարներ» և եզրահանգել, որ «պարտքի կայունության վերլուծության մոդելներում ներդրված բազմակողմանի վերլուծության գործիքակազմը, մեր գնահատմամբ, բավարար է եղել ուսումնասիրելու պարտքի ռիսկերը և խոցելիության աղբյուրները, ուստի նպատակահարմար չի համարվել կիրառելու հարմարեցված (customized) շոկեր: Միևնույն ժամանակ, «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 11.1 հոդվածով նախատեսված՝ առանց ապահովման միջոցի անսահմանափակ երաշխիքի հնարավորությունը վերաբերում է բանկային համակարգի կայունությանը վտանգ սպառնալու դեպքում Ավանդների հատուցումը երաշխավորող հիմնադրամին բյուջետային երաշխիք տրամադրելուն, ուստի անուղղակի կերպով ներառվել է պարտքի կայունության վերլուծության մեջ՝ որպես բանկային համակարգի ստանդարտ շոկ»:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

Պարտքի կայունության վերլուծության MAC DSA գործիքի կիրառության ԱՄՀ ուղեցույցը նախատեսում է ոչ բացահայտ պայմանական պարտավորությունների

ինկորպորացման հնարավորություն վերլուծություններ իրականացնելիս, որը չպետք է սահմանափակվի միայն տվյալ գործիքով նախատեսված՝ բանկային համակարգին առնչվող ստանդարտ շուկով¹²: ԱՄՀ MAC DSA ուղեցույցի 40-րդ կետի համաձայն, «[Պարտքի կայունության վերլուծությունն իրականացնող] անձնակազմը խստորեն քաջալերվում է բացահայտել խոցելիություններ և կալիբրացնել սթրես-թեստեր՝ պայմանական պարտավորությունների այլ հնարավոր աղբյուրների գծով (օրինակ՝ պետական սեփականությամբ ձեռնարկություններ, բնական աղետներ)... Ոչ ֆինանսական հատվածի պայմանական պարտավորությունների գծով շուկերը պետք է վերլուծվեն DSA-ում, որպես հարմարեցված սցենարներ», ինչը ՖՆ-ի կողմից չի կատարվել: Ոչ ֆինանսական հատվածի պայմանական պարտավորությունների վերաբերյալ ՖՆ-ն լիարժեք տեղեկատվության չի տիրապետել և դրանց ազդեցությունը պարտքի պորտֆելի կայունության վրա չի գնահատել:

Եզրակացություն

Պարտքի կայունության վերլուծություններում չեն դիտարկվել ոչ ֆինանսական հատվածի պայմանական պարտավորությունների գծով հարմարեցված շուկեր:

Առաջարկություն

Պարտքի կայունության վերլուծություններում հաշվի առնել ոչ ֆինանսական հատվածի պայմանական պարտավորությունների ազդեցությունը, դրանց գծով կիրառել հարմարեցված շուկեր:

¹² Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries, IMF, 2013, էջ 25-27:

ՀՀ ՊԵՏԱԿԱՆ ՊԱՐՏՔԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՈԼՈՐՏԸ ԿԱՆՈՆԱԿԱՐԳՈՂ ԻՐԱՎԱԿԱՆ ԴԱՇՏԸ

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք առկա է ՀՀ պետական պարտքի կառավարման ոլորտը կանոնակարգող արդյունավետ իրավական դաշտ:

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

Պետական պարտքի կառավարման առաջնային օրենսդրությունը¹³ պետք է՝

- նախատեսի պետական պարտքի ներգրավման լիազորությունների հստակ և բացահայտ պատվիրակում,
- ամրագրի պետական պարտքի ներգրավման հստակ նպատակներ,
- ամրագրի պետական պարտքի կառավարման հստակ նպատակներ, ընդ որում, որպես հիմնական նպատակ՝ երաշխավորել, որ կառավարության ֆինանսական կարիքները և վճարային պարտականությունները միջնաժամկետից երկարաժամկետ ժամանակահատվածներում բավարարվում են հնարավոր ցածրագույն ծախսով՝ ռիսկի ողջամիտ մակարդակին համահունչ (ՀԲ և ԱՄՀ Պարտքի կառավարման վերանայված ուղենիշներ - 1.1),
- ամրագրի պարտքի կառավարման ռազմավարության մշակման պահանջ:
- ամրագրի փոխառության ծրագրի մշակման պահանջ (ՀԲ-ի ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-1, ISSAI-ի հանրային հատվածի պարտքի աշխատանքային խմբի ուղեցույցներ)¹⁴:

Հաշվեքննության արդյունքներ

Պետական պարտքի ոլորտը կարգավորող ՀՀ իրավական դաշտը գերազանցապես բավարարում է ընդունված չափանիշներին՝ չնայած խորթին է, կարգավորումները ներկայացված են բազմաթիվ օրենքներում և ենթաօրենսդրական իրավական ակտերում¹⁵:

Առաջնային օրենսդրությունը սահմանում է ՀՀ պետական պարտքի ներգրավման հստակ նպատակներ: Դրանք են՝

- 1) պետական բյուջեի դեֆիցիտի ֆինանսավորումը և ընթացիկ իրացվելիության ապահովումը,

¹³ ՀՀ Սահմանադրության համաձայն, պետական մարմիններն ու պաշտոնատար անձինք իրավասու են կատարելու միայն այնպիսի գործողություններ, որոնց համար լիազորված են Սահմանադրությամբ կամ օրենքներով: Ըստ այդմ, հաշվեքննության սույն հարցի շրջանակներում դիտարկվելու է պետական պարտքի լիազորությունների պատվիրակումն առաջնային օրենսդրությամբ սահմանված իրավակարգավորումների միջոցով (օրենսդրի կողմից գործադրին):

¹⁴ Չափանիշներից մեկը վերաբերում է օրենսդրին պետական պարտքի կառավարման գործունեության վերաբերյալ պարտադիր տարեկան հաղորդման ներկայացման պահանջին, որին անդրադարձ է կատարված պետական պարտքի գծով հաշվետվողականության վերաբերյալ բաժնում:

¹⁵ ՀՀ պետական պարտքի կառավարման առաջնային օրենսդրությունը, հիմնականում, կազմված է հետևյալ իրավական ակտերից. ՀՀ Սահմանադրություն, «Պետական պարտքի մասին», «Բյուջետային համակարգի մասին», «Գանձապետական համակարգի մասին», «Միջազգային պայմանագրերի մասին», «Կենտրոնական բանկի մասին», «Արժեթղթերի շուկայի մասին» ՀՀ օրենքներ, ՀՀ քաղաքացիական օրենսգիրք, պետական բյուջեի մասին ամենամյա օրենքներ:

- 2) վճարային հաշվեկշռի աջակցությունը և պահուստների համալրումը,
- 3) ներքին պետական պարտքի շուկայի պահպանումը և զարգացումը¹⁶:

Առաջնային օրենսդրությունը սահմանում է պարտքի կառավարման հստակ նպատակներ: Որպես ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման *հիմնական նպատակ* է սահմանված կառավարության ֆինանսական կարիքների բավարարման մշտական հնարավորության ապահովումը՝ երկարաժամկետ հատվածում նվազեցնելով պարտքի սպասարկման մեծությունը¹⁷:

Այնուհանդերձ, ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման հիմնական նպատակը չի ներառել փոխառության ծախսերի նվազեցումը պարտքային պորտֆելի ռիսկերի ընդունելի մակարդակով հաշվեկշռելու պահանջ, այլ բավարարվել է միայն պարտքի սպասարկման մեծության նվազեցման նպատակադրմամբ (ընդ որում, նպատակադրվել է սոսկ նվազեցնելը և ոչ՝ նվազագույնին հասցնելը, նախատեսվել է վերջինս իրականացնել միայն երկարաժամկետ հատվածի համար և ոչ՝ նաև միջնաժամկետի՝ մինչդեռ պարտքի ռազմավարական կառավարման հորիզոնը միջնաժամկետ հորիզոնն է):

Հիմնական նպատակից զատ, ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարումը հետապնդում է նաև հետևյալ նպատակները՝

- կառավարության պարտքի օպտիմալ կառուցվածքի ձևավորումը՝ հաշվի առնելով պոտենցիալ ռիսկերը (տվյալ նպատակը, ինչպես նշվեց վերևում, հաշվեքննության չափանիշների տեսակետից պիտի կազմի հիմնական նպատակի մաս, մինչդեռ ՊՊՄՕ-ում այն դասվել է ոչ հիմնական նպատակների շարքին),
- պետական պարտքի կառավարման և դրամավարկային քաղաքականությունների համակարգումը¹⁸:

Որպես ՀՀ ԿԲ պարտքի կառավարման նպատակ է սահմանված դրամավարկային քաղաքականության իրականացման և ֆինանսական կայունության ապահովումը¹⁹:

Առաջնային օրենսդրությունը սահմանում է ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման միջնաժամկետ (եռամյա) ռազմավարության մշակման պահանջ²⁰: Օրենքի համաձայն, նշված ռազմավարությունը ներառվում է պետական միջնաժամկետ ծախսերի ծրագրի կազմում:

ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը չի նախատեսել փոխառության ծրագրի մշակման պահանջ՝ չնայած ՖՆ-ն մշակել և հրապարակել է փոխառության տարեկան ծրագրեր: Վերջիններս հաստատված չեն եղել որևէ իրավական ակտով:

ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը նախատեսել է օտարերկրյա պետությունների (երկկողմ) և միջազգային կազմակերպությունների հետ կնքվող (բազմակողմ) միջազգային վարկային պայմանագրերով պետական պարտքի ներգրավման հստակ և բացահայտ լիազորություններ: ՀՀ Սահմանադրության համաձայն, ՀՀ-ի համար

¹⁶ «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենքի 8-րդ հոդված:

¹⁷ «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենք, հոդվ. 9, մաս 2:

¹⁸ «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենքի 9-րդ հոդվածի 2-րդ և 3-րդ մաս:

¹⁹ «Կենտրոնական բանկի մասին» ՀՀ օրենքի 11.1-ին հոդված:

²⁰ «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենքի 12-րդ հոդված:

ֆինանսական պարտավորություններ նախատեսող միջազգային պայմանագրերը վավերացվում են օրենքով՝ ԱԺ-ի կողմից, Կառավարության առաջարկությամբ:

Բացի այդ, Սահմանադրությունը Հանրապետության նախագահին տրամադրում է օրենքով սահմանված դեպքերում և կարգով՝ Կառավարության առաջարկությամբ միջազգային պայմանագրեր կնքելու լիազորություն, իսկ ԱԺ-ին՝ օտարերկրյա պետություններից և միջազգային կազմակերպություններից ստացված փոխառությունների և վարկերի օգտագործման նկատմամբ խորհրդարանական վերահսկողություն իրականացնելու լիազորություն:

Միջազգային պայմանագրերի հետ կապված հարաբերություններն առավել հանգամանորեն կարգավորվում են «Միջազգային պայմանագրերի մասին» ՀՀ օրենքով, որը սահմանում է, որ միջազգային պայմանագիրն²¹ առանց լիազորագրի ստորագրելու իրավասություն ունեն Հանրապետության նախագահը՝ Կառավարության առաջարկությամբ, վարչապետը, ՀՀ արտաքին գործերի նախարարը, ինչպես նաև օրենքով սահմանված դեպքերում՝ ՀՀ անդամակցությամբ միջազգային կազմակերպությունների հիմնադիր փաստաթղթերով ստեղծված մարմիններում ՀՀ-ն ներկայացնելու իրավասություն ունեցող պաշտոնատար անձինք: Այլ պաշտոնատար անձանց կարող է տրամադրվել միջազգային պայմանագիր ստորագրելու լիազորագիր վարչապետի կամ արտաքին գործերի նախարարի կողմից:

Վարկային միջազգային պայմանագրի²² կնքման և ուժի մեջ մտնելու ընթացակարգերի իրականացման համար իրավասու մարմինը ՀՀ ՖՆ-ն է: Վերջինս ներկայացնում է միջազգային պայմանագրի կնքման առաջարկություն վարչապետին: Միջազգային պայմանագրի նախագիծն անցնում է ներպետական համաձայնեցում, որի ընթացքում եզրակացություններ են տրամադրում ՀՀ արտաքին գործերի նախարարությունը, ՀՀ արդարադատության նախարարությունը, ՀՀ ֆինանսների նախարարությունը և շահագրգիռ այլ մարմիններ: Եթե վարկային կամ դրամաշնորհային միջազգային պայմանագրի ուժի մեջ մտնելու համար դրանով նախատեսված է ուժի մեջ մտնելու համար անհրաժեշտ ներպետական ընթացակարգերի կատարումը հավաստող իրավաբանական եզրակացության տրամադրում, ապա իրավասու մարմնի կողմից միջազգային պայմանագրով նախատեսված անհրաժեշտ փաստաթղթերը տրամադրելուց հետո ՀՀ արտաքին գործերի նախարարությունը 3 աշխատանքային օրվա ընթացքում դիմում է ՀՀ արդարադատության նախարարություն, որը 3 աշխատանքային օրվա ընթացքում ներկայացնում է պայմանագրով սահմանված ձևով իրավաբանական եզրակացությունը:

²¹ Միջազգային պայմանագիրը ՀՀ-ի և պայմանավորվող մյուս կողմ(երի)ի (հիմնականում՝ օտարերկրյա պետություն, միջազգային կազմակերպություն) միջև գրավոր ձևակերպված և միջազգային հանրային իրավունքով կարգավորվող համաձայնություն է՝ անկախ դրա անվանումից: Հայկական կողմը՝ Հայաստանի Հանրապետությունն է՝ ի դեմս ՀՀ կառավարության, նախարարությունների, Կառավարության և վարչապետին ենթակա մարմինների, այլ պետական մարմինների, որոնք իրենց գործունեությունը կարգավորող օրենքներով օժտված են միջազգային պայմանագիր կնքելու լիազորությամբ:

²² Վարկային միջազգային պայմանագիրը՝ ՀՀ-ի կողմից վարկ, փոխառություն, երաշխիք ստանալու կամ տրամադրելու մասին միջազգային պայմանագիր է:

Իրավասու մարմինը Կառավարություն է ներկայացնում միջազգային պայմանագրի ստորագրման առաջարկությանը հավանություն տալու մասին Կառավարության որոշման նախագիծը: Պայմանավորվող մյուս կողմի հետ վարկային միջազգային պայմանագրի նախագծի փոխհամաձայնեցումն իրականացնում է իրավասու մարմինը՝ ՀՀ արտաքին գործերի նախարարության հետ համաձայնեցմամբ²³:

ՊՊՄՕ-ն սահմանում է, որ ներքին պետական պարտքը ստանձնվում է կառավարության լիազոր մարմնի (ՀՀ ՖՆ-ի) կողմից, ինչպես նաև ամրագրում է, որ ՀՀ անունից պետական գանձապետական պարտատոմսեր թողարկելու բացառիկ իրավունքը պատկանում է լիազոր մարմնին²⁴:

Ի տարբերություն գանձապետական պետական պարտատոմսերի, ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը²⁵ չի նախատեսել արտարժույթային պետական պարտատոմսերի թողարկմամբ պետական պարտքի ներգրավման (31.12.18թ.-ի դրությամբ դրանց բաժին է ընկել ՀՀ կառավարության պարտքի 15.7%-ը) լիազորություններ, դրանց հստակ պատվիրակում:

2018թ. դեկտեմբերի 31-ի դրությամբ առկա ՀՀ կառավարության արտաքին պարտքի պորտֆելը ներառել է նաև օտարերկրյա առևտրային բանկերից ներգրավված պետական պարտք՝ չնայած ներգրավման պահին ՀՀ օրենսդրությունն առևտրային բանկերից վարկերի ներգրավման հստակ և բացահայտ սահմանված լիազորություններ չի նախատեսել: Պայմանավորված նշված վարկատուների՝ միջազգային իրավունքի սուբյեկտ չհանդիսանալու հանգամանքով, նրանց հետ կնքված վարկային պայմանագրերը դրանց կնքման պահին գործող «Միջազգային պայմանագրերի մասին» ՀՀ օրենքի համաձայն միջազգային պայմանագրեր չեն հանդիսացել, ըստ այդմ՝ դրանց նկատմամբ կիրառելի չեն եղել օրենքով սահմանված ընթացակարգերը: Միևնույն ժամանակ, նմանատիպ ոչ միջազգային պայմանագրերի կնքման համար որևէ իրավական ակտով սահմանված չեն եղել հստակ ընթացակարգեր: Այդ պայմաններում, նշված վարկային համաձայնագրերը ՀՀ ՖՆ-ի կողմից մինչև ստորագրումը ներկայացվել են ՀՀ կառավարության հավանությանը՝ արձանագրային որոշման տեսքով:

2018թ. դեկտեմբերի 31-ի դրությամբ տրամադրվել են նաև միջազգային պայմանագիր չհանդիսացող արտաքին երաշխիքներ, չնայած դրանց տրամադրման հստակ և բացահայտ սահմանված լիազորություններ ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը չի նախատեսել:

²³ Հաշվի առնելով, որ վարկային միջազգային պայմանագրերի սահմանումը տարածվում է նաև երաշխիքների վրա, ուստի վերոնշյալ կարգավորումները տարածվում են նաև միջազգային պայմանագրի հանդիսացող արտաքին երաշխիքների տրամադրման պայմանագրերի վրա: Բացի այդ, «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 11-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն, բյուջետային երաշխավորագիրը (երաշխիքը) կազմվում է առանձին փաստաթղթի ձևով և ստորագրվում է միայն պետական լիազորված մարմնի ղեկավարի կամ նրա ժամանակավոր պաշտոնակատարի կողմից:

²⁴ «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենքի 2-րդ հոդվածի 5-րդ մաս և 17-րդ հոդվածի 1-ին մաս:

²⁵ ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը ներառում է ՀՀ Սահմանադրությունը և ՀՀ օրենքները: ՀՀ Սահմանադրության համաձայն, պետական մարմիններն ու պաշտոնատար անձինք իրավասու են կատարելու միայն այնպիսի գործողություններ, որոնց համար լիազորված են Սահմանադրությամբ կամ օրենքներով (6-րդ հոդվ., 1-ին մաս):

Հաշվեքննության օրյեկտի արձագանքը

Օտարերկրյա առևտրային բանկերի և միջազգային պայմանագրի կողմ չհանդիսացող այլ ֆինանսական կազմակերպությունների հետ ոչ միջազգային պայմանագրերի կնքման համար ընթացակարգեր սահմանող իրավական ակտերի բացակայության մասով հարկ է նշել, որ մինչև «Միջազգային պայմանագրերի մասին» նոր օրենքի ընդունումը (ուժի մեջ է մտել 09.04.2018թ.), չնայած հստակ օրենսդրական կարգավորումների բացակայությանը, նախքան նման համաձայնագրերի ստորագրումը, նախագծային բոլոր փաթեթները ներկայացվել են ՀՀ կառավարության հավանությանը:

Միաժամանակ տեղեկացնում ենք, որ ՀՀ արտաքին գործերի նախարարության կողմից մշակվել է նաև «Իրավաբանական պարտադիր ուժ չունեցող միջազգային բնույթի փաստաթղթի կնքման ընթացակարգերը սահմանելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշման նախագիծ, որի ընդունումն, ըստ ՀՀ արտաքին գործերի նախարարությունից ստացված տեղեկատվության, նախատեսվում է առաջիկայում:

Նշենք նաև, որ «Միջազգային պայմանագրերի մասին» նոր օրենքի իմաստով միջազգային իրավունքի սուբյեկտ չհանդիսացող կազմավորումների հետ կնքվող պայմանագրերը ևս կարող են հանդիսանալ միջազգային պայմանագրեր, որոնց նկատմամբ կիրառելի կլինեն օրենքով սահմանված ներպետական ընթացակարգերը:

ՊՊՄՕ-ով սահմանված ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման հիմնական նպատակը և նպատակները պետք է դիտել որպես մի ամբողջություն: Հիմնական նպատակի առանձնացումը պայմանավորված է ավելի շատ կառավարության ֆինանսական կարիքների բավարարման մշտական հնարավորության ապահովման կարևորությունը շեշտադրելու տեսանկյունից: Ինչ վերաբերում է ռիսկերի ընդունելի մակարդակով հաշվեկշռելու պահանջին, ապա ՊՊՄՕ-ում ձևակերպած՝ «կառավարության պարտքի օպտիմալ կառուցվածքի ձևավորումը՝ հաշվի առնելով պոտենցիալ ռիսկերը» սահմանումը ամբողջությամբ հաշվի է առնում այն:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

Հստակ օրենսդրական կարգավորումների բացակայության պայմաններում նախքան համաձայնագրերի ստորագրումը, նախագծային փաթեթները ՀՀ կառավարության հավանությանը ներկայացնելը չի բավարարում հաշվեքննության չափանիշներին: Ընդ որում, Կառավարության հավանությունը տեղի է ունեցել ոչ թե Կառավարության որոշումներով, այլ՝ արձանագրային որոշումներով:

«Իրավաբանական պարտադիր ուժ չունեցող միջազգային բնույթի փաստաթղթի կնքման ընթացակարգերը սահմանելու մասին» ՀՀ կառավարության որոշման նախագծի վկայակոչումը խնդրո առարկայի վերաբերյալ հստակ չէ, քանի որ ՀՀ Սահմանադրության և օրենսդրության համաձայն, ՀՀ-ի համար ֆինանսական պարտավորություններ նախատեսող միջազգային պայմանագրերը, ինչպիսիք են՝ վարկային համաձայնագրերը, վավերացվում են օրենքով՝ Ազգային ժողովի կողմից: Մինչդեռ, վկայակոչված նախագիծը կարգավորում է հոշակագրերի, հուշագրերի, հայտարարությունների և նմանատիպ՝ ՀՀ պետական բյուջեի համար ֆինանսական պարտավորություններ չառաջացնող,

իրավաբանական պարտադիր ուժ չունեցող միջազգային բնույթի փաստաթղթերի կնքման ընթացակարգերը:

«Միջազգային պայմանագրերի մասին» նոր օրենքը վերաբերելի չի եղել հաշվեքննությունն ընդգրկող ժամանակաշրջանում պարտքային պորտֆելում առկա, արդեն իսկ ստորագրված վարկային համաձայնագրերին:

ՊՊՄՕ-ով սահմանված են ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման «հիմնական նպատակ» և «նպատակներ» հասկացությունները, ինչն ակնհայտորեն սահմանում է հստակ հիերարխիա նպատակների միջև, որտեղ հիմնական նպատակը գերակա է ոչ հիմնական նպատակների հանդեպ: Մինչդեռ, ռիսկերի ընդունելի մակարդակով հաշվեկշռումը, հաշվեքննության չափանիշների տեսանկյունից, պետք է հանդիսանա ոչ թե ոչ հիմնական նպատակի, այլ՝ հիմնական նպատակի մաս:

Եզրակացություն

ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման հիմնական նպատակը չի ներառել փոխառության ծախսերի նվազեցումը պարտքային պորտֆելի ռիսկերի ընդունելի մակարդակով հաշվեկշռելու պահանջ, այլ բավարարվել է միայն պարտքի սպասարկման մեծության նվազեցման նպատակադրմամբ (ընդ որում, նպատակադրվել է սոսկ նվազեցնելը և ոչ՝ նվազագույնին հասցնելը, նախատեսվել է վերջինս իրականացնել միայն երկարաժամկետ հատվածի համար և ոչ՝ նաև միջնաժամկետի՝ մինչդեռ պարտքի ռազմավարական կառավարման հորիզոնը միջնաժամկետ հորիզոնն է):

Ի տարբերություն գանձապետական պետական պարտատոմսերի, ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը չի նախատեսել արտարժույթային պետական պարտատոմսերի թողարկմամբ պետական պարտքի ներգրավման լիազորություններ, դրանց հստակ պատվիրակում:

ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը չի նախատեսել փոխառության ծրագրի մշակման պահանջ՝ չնայած ՖՆ-ն մշակել և հրապարակել է փոխառության տարեկան ծրագրեր: Վերջիններս հաստատված չեն եղել որևէ իրավական ակտով:

Առաջարկություններ

Ազգային ժողովին՝ Օրենքով սահմանել՝

- հստակ և բացահայտ լիազորություններ, դրանց պատվիրակում արտարժույթային պետական պարտատոմսերի թողարկման համար,
- ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման հիմնական նպատակում ամրագրել պարտքի սպասարկման ծախսերը նվազագույնին հասցնելու, վերջինս նաև միջնաժամկետում նպատակադրելու, ինչպես նաև պարտքային պորտֆելի ռիսկերի ընդունելի մակարդակ ապահովելու նպատակադրումները,
- փոխառության տարեկան ծրագրի մշակման պահանջ:

ՊԱՐՏՔԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԿԱԶՄԱԿԵՐՊԱԿԱՆ ԿԱՌՈՒՑՎԱԾՔԸ

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք առկա է պարտքի կառավարման միասնական կազմակերպական կառուցվածք

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- պարտքի ստանձնման և պարտքին առնչվող գործարքները պետք է իրականացվեն պարտքի կառավարման մեկ կազմակերպական միավորի կողմից,
- երաշխիքները պետք է պատրաստվեն և թողարկվեն մեկ միասնական կազմակերպական միավորի կողմից, որը կարող է լինել նաև պարտքի կառավարման միասնական կազմակերպական միավորը,
- կանոնավոր կերպով պետք է իրականացվեն պարտքի կառավարման ներքին հսկողության համակարգի արդյունավետության գնահատման ներքին աուդիտներ,
- պետք է հրապարակայնորեն առկա լինի Կառավարության և ԿԲ-ի միջև հարաբերությունները (գործակալական) կարգավորող ֆորմալ պայմանագիր (ՀԲ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-2, 5, 7, 13):

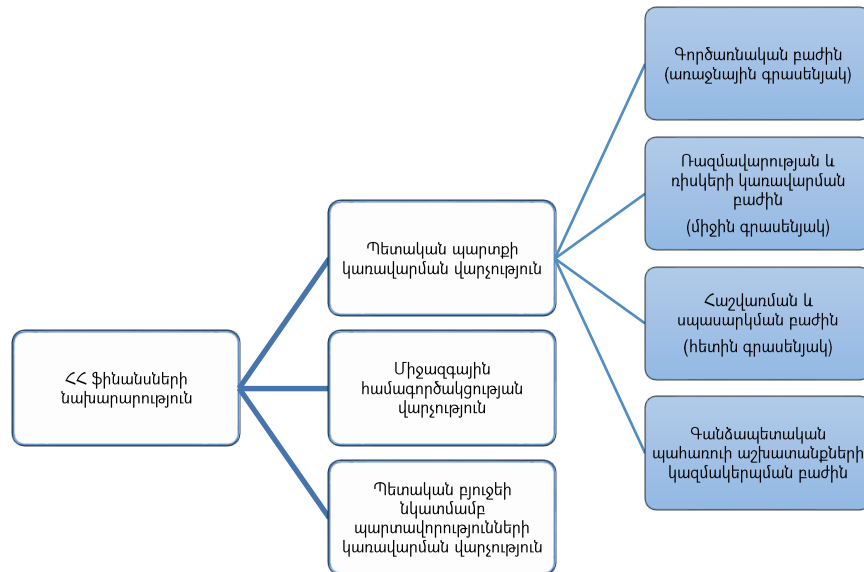
Հաշվեքննության արդյունքներ

ՀՀ պետական պարտքի կառավարման հիմնական գործառույթներն իրականացվում են ՊԴԿՎ-ի կողմից, որի կազմում, միջազգային լավագույն փորձին համահունչ, գործում են առաջնային, միջին և հետին գրասենյակների գործառույթներ իրականացնող բաժիններ²⁶:

Չնայած պետական պարտքի կառավարման հիմնական պատասխանատու ստորաբաժանման՝ ՊԴԿՎ-ի առկայությանը, ՖՆ-ի ևս երկու ստորաբաժանումներ՝ ՄՀՎ-ն և ՊԲՆՊԿՎ-ն իրականացնում են պետական պարտքի կառավարմանն առնչվող գործառույթներ, մասնավորապես՝

²⁶ ՊԴԿՎ-ում առկա են 20 հաստիքային աշխատողներ:

Գծապատկեր 2. Պարտքի կառավարման կազմակերպական կառուցվածքը



- ՄՀՎ-ի գործառնություններից են՝** օտարերկրյա պետություններից և միջազգային կազմակերպություններից վարկերի և դրամաշնորհների ստացման համար նախապատրաստական աշխատանքների *համակարգումը*, այդ թվում՝ այլ պետական մարմիններից ծրագրային առաջարկների ուսումնասիրումը, ամփոփումը և ներկայացումը, անհրաժեշտ համաձայնագրերի նախապատրաստումը, բանակցությունների վարումը, ստորագրման համար անհրաժեշտ ընթացակարգերի ապահովումը, վավերացման և հաստատման ընթացակարգերի համար անհրաժեշտ ֆինանսական պարտավորությունների մասին եզրակացությունների տրամադրումը, «Միջազգային պայմանագրերի մասին» ՀՀ օրենքով անհրաժեշտ փաստաթղթերի հավաքագրումը և սահմանված ընթացակարգերի ապահովումը:
- ՊԲՆՊԿՎ-ն** իրականացնում է երաշխիքների, բյուջետային վարկերի և ենթավարկերի կառավարման գործառնությունները (դրանց տրամադրման գործընթացի կազմակերպում, հաշվառում, կատարման ապահովում, մոնիթորինգի իրականացում և այլն):

ՀՀ պետական երաշխիքների կառավարման կազմակերպական կառուցվածքը ևս ֆրագմենտավորված է: Չնայած ՊԲՆՊԿՎ-ին են վերապահված երաշխիքների տրամադրման գործընթացի կազմակերպման, փաստաթղթային ձևակերպման (այդ թվում՝ երաշխիքների տրամադրման, վարկային, գրավի և այլ պայմանագրերի նախագծերի մշակման, պայմանագրերի հաստատման գործընթացի կազմակերպման), հաշվառման, դրանց կատարման ապահովման և մշտադիտարկման կանոնադրական գործառնությունները, փաստացի ՊԲՆՊԿՎ-ն չի իրականացնում իրեն վերապահված գործառնությունները արտաքին երաշխիքների մասով, մյուս կողմից այդ գործառնությունների

իրականացմանը մասնակցում է ՊՊԿ-ն՝ չունենալով դրա իրականացման կանոնադրական որևէ գործառույթ:

ՊՊԿ-ին է վերապահված միջազգային ֆինանսական կազմակերպություններին անդամակցության գծով վճարումների կանխատեսման, իրականացման և հաշվառման գործառույթը, որը կապ չունի պետական պարտքի կառավարման հետ:

ԿԲ-ի և ՖՆ-ի միջև առկա է կնքված գործակալական պայմանագիր, որը, սակայն, չի հրապարակվում:

ՀՀ ՖՆ-ում պետական պարտքի կառավարման գործունեության, համակարգերի և հսկողության ընթացակարգերի ներքին աուդիտներ չեն իրականացվել:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

Ներկայումս քննարկվում են արտաքին և ներքին երաշխիքների տրամադրման գործընթացի կազմակերպման, ձևակերպման, հաշվառման, կատարման ապահովման և մշտադիտարկման գործառույթներն առկա ռեսուրսների պայմաններում մեկ ստորաբաժանման կողմից իրականացնելու հնարավորությունը:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

Հաշվեքննիչ պալատի արձանագրած փաստն, ըստ էության, ընդունվել է հաշվեքննության օբյեկտի կողմից:

Եզրակացություն

Պետական պարտքի և պետական երաշխիքների կառավարման կազմակերպչական կառուցվածքները եղել են ֆրագմենտավորված: Չի ապահովվել ՖՆ-ի և ԿԲ-ի միջև կնքված գործակալական պայմանագրի հրապարակայնություն: Պետական պարտքի կառավարման ոլորտում չեն իրականացվել ներքին աուդիտներ: ՊՊԿ-ն իրականացրել է պետական պարտքի կառավարման հետ չառնչվող՝ միջազգային ֆինանսական կազմակերպություններին անդամակցության գծով վճարումների կանխատեսման, իրականացման և հաշվառման գործառույթ:

Առաջարկություններ

- Պետական բոլոր երաշխիքների (այդ թվում՝ արտաքին) տրամադրումը և կառավարումը իրականացնել միայն մեկ վարչության կողմից:
- Պարբերաբար պետական պարտքի կառավարման ոլորտում իրականացնել ներքին աուդիտներ: Ներքին աուդիտի ընթացքում շեշտադրել Հաշվեքննիչ պալատի առաջարկությունների կատարման ընթացքը:
- Միջազգային ֆինանսական կազմակերպություններին անդամակցության գծով վճարումների կանխատեսման, իրականացման և հաշվառման գործառույթը վերապահել այլ պատասխանատու ստորաբաժանման:
- Հրապարակել ՀՀ ՖՆ-ի և ՀՀ ԿԲ-ի միջև կնքված պայմանագիրը:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք ապահովվել է պարտքի ձևավորման և սպասարկման լիազորությունների հստակ տարանջատում

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- Պետք է առկա լինի հստակ կազմակերպական տարանջատում վարկերի բանակցման և պարտքի կառավարման համակարգ պայմանագրերի տվյալների նախնական մուտքագրման համար պատասխանատու աշխատակիցների և ա) պայմանագրային տեղեկատվության հաստատման և համակարգում գրանցումների վերջնականացման համար պատասխանատուների ու բ) վճարումները նախաձեռնողների և ընթացք տվողների միջև:

Հաշվեքննության արդյունքներ

Միևնույն պաշտոնատար անձը և՛ ներգրավված է եղել պետական պարտքի գծով վճարումների նախաձեռնման գործընթացում՝ հաստատելով վճարումների նախաձեռնումը, և՛ պարտքի կառավարման համակարգ պայմանագրերի տվյալների նախնական մուտքագրման գործընթացում, և՛ պայմանագրային տեղեկատվության հաստատման, և՛ համակարգում գրանցումների վերջնականացման, որով չի ապահովվել լիազորությունների պատշաճ տարանջատում, հակակշռում և զսպում:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

Պարտքի կառավարման տեսանկյունից պետք է տարանջատել մի կողմից փոխառու միջոցների ներգրավման (պարտքի ձևավորում), և մյուս կողմից՝ այդ պարտքի սպասարկման և մարման գործառույթները: Ըստ այդմ էլ իրականացված է աշխատանքի բաշխումը ՊՊԿՎ հաշվառման և սպասարկման բաժնում, առկա մարդկային ռեսուրսների շրջանակներում, փորձ է կատարվել իրականացնել աշխատանքի այնպիսի բաժանում, որ յուրաքանչյուր կատարված գրանցում/վճարում ուղղակիորեն կամ անուղղակիորեն ստուգվի/հաստատվի մեկ այլ աշխատակցի կողմից՝ ապահովելով «չորս աչքի» սկզբունքը և հնարավորինս նվազագույնի հասցնի գործառնական ռիսկերը:

- մասհանումներին առնչվող գրանցումներն անուղղակիորեն ստուգվում են սպասարկման համար պատասխանատու մասնագետի կողմից, երբ որ վերջինս համադրում է իր կողմից կատարված վճարման ենթակա գումարի հաշվարկը վարկատուի կողմից ներկայացված վճարման պահանջագրում արտացոլված տեղեկատվության հետ,
- վարկավորման պայմանների գրանցումը վերջնականացվում է միայն համապատասխան աշխատակիցների կողմից դիտարկելուց հետո,
- վճարման հանձնարարականները կազմվում են մասնագետի կողմից և հաստատվում են վերադասի կողմից:

Ըստ գործող աշխատանքի բաժանման՝ գլխավոր մասնագետներից մեկը պատասխանատու է վարկերի մասհանումների ժամանակացույցերի կազմման, մասհանման գործընթացի կազմակերպման ու փաստացի մասհանումների հաշվառման

համար, իսկ մյուս գլխավոր մասնագետը՝ սպասարկման և մարման ժամանակացույցերի կազմման, վճարման ենթակա գումարների հաշվարկման և վճարումների իրականացման համար: Եվ, բնականաբար, թվարկված բոլոր աշխատանքները համակարգվում ու հաստատվում են բաժնի պետի կողմից:

Վարկավորման պայմանները տվյալների բազաներ մուտքագրվում են բաժնի պետի կողմից, որից հետո գլխավոր մասնագետներից յուրաքանչյուրն իր պարտականությունների մասով դիտարկում է գրանցված տեղեկատվությունը և քննարկում է այն բաժնի պետի հետ: Դրանից հետո միայն մուտքագրված տեղեկատվությունն ամբողջականացվում է բաժնի պետի կողմից: Ինչ վերաբերվում է վարկերի սպասարկման վճարումներին, ապա գլխավոր մասնագետը, հիմք ընդունելով սպասարկման պայմանները և կատարված մասհանումները, իրականացնում է վճարման ենթակա գումարի հաշվարկ, համադրում է այն վարկատուից ստացված վճարման պահանջագրի հետ և վճարման օրը «Գանձապետարանի գործառնական օր» ծրագրում կազմում և պահպանում է վճարման հանձնարարականի նախագիծը: Այնուհետև այն ստուգվում/համադրվում և հաստատվում է վարչության պետի կամ բաժնի պետի կողմից:

Ինչպես երևում է վերը շարադրվածից՝ ՊՊԿՎ հաշվառման և սպասարկման բաժնի ներսում լիազորությունները հնարավորինս տարանջատված և հակակշռված են:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

Միևնույն պաշտոնատար անձը՝ ՊՊԿՎ հաշվառման և սպասարկման բաժնի պետը իրականացրել է պարտքի կառավարման համակարգ պայմանագրերի տվյալների նախնական մուտքագրման, այդ տվյալների հաստատման և վերջնականացման, վճարումների նախաձեռնումը հաստատելու գործառույթները, ըստ այդմ՝ Հաշվեքննիչ պալատը վերահաստատում է հաշվեքննության չափանիշների տեսանկյունից լիազորությունների անբավարար բաժանման փաստը:

Եզրակացություն

Չի ապահովվել վերոնշյալ մի շարք կարևոր լիազորությունների տարանջատում, հակակշռում և զսպում:

Առաջարկություն

Ապահովել պետական պարտքի գծով վճարումների նախաձեռնման, տվյալների նախնական մուտքագրման, պայմանագրային տեղեկատվության հաստատման և գրանցումների վերջնականացման լիազորությունների հստակ տարանջատում:

ՊԱՐՏՔԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՌԱԶՄԱՎԱՐՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք ապահովվել է պետական պարտքի կառավարման նպատակային արդյունավետությունը

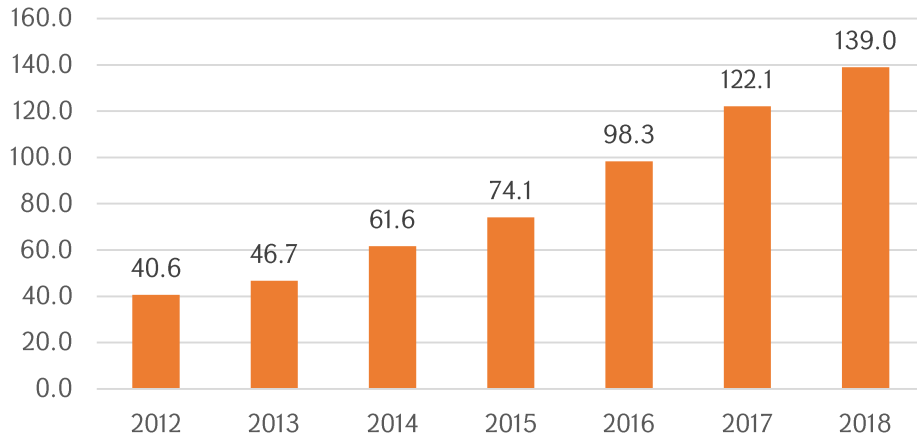
Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման հիմնական նպատակը կառավարության ֆինանսական կարիքների բավարարման մշտական հնարավորության ապահովումն է՝ *երկարաժամկետ հայրվածում նվազեցնելով պարտքի սպասարկման մեծությունը*: (ՊՊՄՕ, հոդվ. 9, մաս 2):

Հաշվեքննության արդյունքներ

Օրենքով սահմանված ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման հիմնական նպատակի կենսագործման համար Կառավարությունը մշակում և իրականացնում է պարտքի կառավարման ռազմավարություններ: Սակայն երկարաժամկետ հատվածում ՀՀ կառավարության պարտքի սպասարկման մեծությունը նվազման միտում չի դրսևորել, ինչը ներկայացված է ստորև բերված գծապատկերում:

ՀՀ կառավարության պարտքի գծով վճարված տոկոսավճարներ, մլրդ. դր.



Եզրակացություն

Չի կատարվել ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման հիմնական նպատակը. երկարաժամկետ հատվածում պարտքի սպասարկման մեծությունը դրսևորել է աճի միտում (2012-2018թթ. աճել է 342%-ով):

Առաջարկություն

Ապագա ռազմավարությունները նախագծելիս ղեկավարվել երկարաժամկետում պարտքի սպասարկման ծախսերի նվազման միտումի երաշխավորման նպատակով:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք առկա են ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարության մշակման պատշաճ ընթացակարգեր

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- պետք է պարզորոշվեն պարտքի կառավարման նպատակները,
- պետք է պարզորոշվի պարտքի կառավարման շրջանակը (որպես սկզբունք, շրջանակը պետք է ծածկի հանրային ոչ ֆինանսական հատվածի ողջ պարտքը, մասնավորապես՝ կենտրոնական կառավարության, համայնքների և ոչ ֆինանսական հանրային կորպորացիաների): Անգամ եթե սահմանված շրջանակը նեղ է, պետք է ձգտել հավաքագրել տեղեկատվություն կառավարության ամբողջական հաշվապահական հաշվեկշռի, այն է՝ հիմնական ֆինանսական ակտիվների ու պարտավորությունների և հիմնական պայմանական պարտավորությունների վերաբերյալ, ինչը թույլ կտա գնահատել պարտքի պորտֆելի ընդհանուր խոցելիությունը և ամրապնդել պատշաճ ռազմավարության վերլուծությունը: Պետք է գնահատել պայմանական պարտավորությունների նյութականացման հնարավորությունը որոշակի սցենարների ներքո, ինչի համար պարտքի կառավարիչները պետք է լավ տեղեկացված լինեն այդ պարտավորությունների բնույթի վերաբերյալ,
- պետք է պարզորոշել պարտքի կառավարման ընթացիկ ռազմավարությունը (վերլուծության մեկնակետն է, որի համեմատ պետք է թեստավորվեն այլընտրանքային ռազմավարությունները), ներկայացնել առկա պարտքի, դրա կառուցվածքի վերաբերյալ հանգամանալից տեղեկություններ, առկա պարտքի ծախսերի և ռիսկերի ցուցանիշները,
- բացահայտել պարտքի առկա պորտֆելի խոցելիության աղբյուրները և պարզել թե արդյոք ռազմավարությունը պետք է ձգտի փոխել առկա պարտքի պորտֆելի բնութագրերը, օրինակ՝ նվազեցնել որոշակի ռիսկ,
- բացահայտել և վերլուծել ֆինանսավորման պոտենցիալ աղբյուրները, դրանց ֆինանսական (այդ թվում՝ ծախսերի և ռիսկերի) բնութագրերը, հասանելի ֆինանսավորումը և վերջինս խաթարելու ունակ հանգամանքները,
- քաղաքականության հիմնական ուղղություններում (հարկաբյուջետային, դրամավարկային, արտաքին, շուկայական) իրականացնել կանխատեսումներ և ռիսկերի վերլուծություն,
- վեր հանել կառուցվածքային գործոնները, որոնք կարող են ազդել պարտքի վրա երկարաժամկետ հատվածում,
- մշակել այլընտրանքային ռազմավարություններ և իրականացնել դրանց վարկանշավորում՝ ծախս-ռիսկ բնութագրերի հիման վրա,
- ստանալ հարկաբյուջետային և դրամավարկային քաղաքականություն իրականացնող մարմինների արձագանքները,
- Պետք է առկա լինեն արդյունավետ ռազմավարության մշակման,

ռազմավարության պարբերաբար վերանայման, ծագող ռիսկերի, տոկոսային ծախսերի մշտադիտարկման, կառավարության բյուջետային դիրքի վրա ազդելու ունակ այլ պարտավորություններին հետևելու, ռազմավարության կատարողականը մշտադիտարկելու և ռազմավարության ելքային արդյունքների վերաբերյալ հստակ և թափանցիկ կերպով հաշվետվություններ ներկայացնելու պատշաճ գործընթացներ: Ստանձնված ողջ պարտքը պետք է համապատասխանի պարտքի կառավարման նպատակներին և ռազմավարությանը:

- Ռազմավարությունը պետք է կանոնավոր կերպով վերանայվի, օրինակ՝ տարեկան կամ ավելի հաճախ, եթե մակրոտնտեսական կամ շուկայական պայմանները էապես փոխվել են:
- Պետք է առկա լինի ներքին հաշվետվողականության արդյունավետ համակարգ²⁷:

Հաշվեքննության արդյունքներ

ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարական ծրագրի նախագծի մշակման գործընթացի իրականացվել է հետևյալ սկզբունքներով՝

1. ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարական ծրագրի նախագծի (այսուհետ՝ Նախագիծ) մշակման համար հիմք է հանդիսանում ՊՊՄՕ 12-րդ հոդվածը, որի համաձայն այն ներառվում է ՄԺԾԾ-ում:
2. Նախագծի մշակման պատասխանատուն ՊՊԿՎ ռազմավարության և ռիսկերի կառավարման բաժինն է:
3. Նախագծի կազմման գործընթացը սկսվում է յուրաքանչյուր տարի ՀՀ բյուջետային գործընթացը սկսելու մասին ՀՀ վարչապետի որոշման հրապարակմամբ, որով հաստատվում է ՄԺԾԾ ժամանակացույցը:
4. ՀՀ բյուջետային գործընթացը սկսելու մասին ՀՀ վարչապետի որոշման հրապարակումից հետո, այդ որոշմամբ տրված հանձնարարականների կատարման նպատակով, հրապարակվում է ՀՀ ֆինանսների նախարարի հրամանը՝ ՖՆ-ում իրականացվելիք աշխատանքների կատարման ժամանակացույցը հաստատելու մասին, որով սահմանում է ՄԺԾԾ-ի նախագծի մշակման ժամանակացույցը և ՖՆ ստորաբաժանումների կողմից իրականացվելիք աշխատանքները:
5. Նախագիծը կազմելուց հետո ըստ ՄԺԾԾ-ի ժամանակացույցի պետք է մինչև հունիսի վերջը ներկայացվի բյուջետային բյուրո՝ ՄԺԾԾ-ում ներառելու համար:
6. Նախագիծը կազմված է հետևյալ բաժիններից՝ ներածություն, ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարության նպատակները և ընդգրկման շրջանակը, ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ոլորտում նախորդ տարվա տարեսկզբից արձանագրված զարգացումները, ՀՀ կառավարության պարտքի պորտֆելի նկարագիրը և առկա պարտքի պորտֆելի ծախսերի ու ռիսկերի վերլուծությունը, ինչպես նաև ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման եռամյա

²⁷ Developing a medium-term debt management strategy framework (MTDS) – updated guidance note for country authorities, WB & IMF, 2019; ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-3; UNCTAD Principle 13:

ռազմավարությունը, որն իր մեջ ներառում է՝ Մակրոտնտեսական ենթադրությունները և հիմնական ռիսկերի գործոնները, Նպատակադրումներն ու իրականացվելիք միջոցառումները, Ուղենշային ցուցանիշները, ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարության ընտրությունը, Ընտրված ռազմավարության ծախսերի և ռիսկերի վերլուծությունը, Զգայունության վերլուծություններ:

7. Նախագծի մշակումը հնարավորություն է ընձեռում հսկողություն իրականացնել ՊՊՄՕ 5-րդ հոդվածի 6-րդ կետով նախատեսված ցուցանիշի (կառավարության պարտք/ՀՆԱ հարաբերակցություն) սահմանային շեմի նկատմամբ:
8. Նախագծի մշակման աշխատանքներին մասնակից են նաև ՖՆ մակրոտնտեսական քաղաքականության վարչությունը, բյուջետային գործընթացի կառավարման վարչությունը:
9. Նախագծի վերաբերյալ, *ըստ անհրաժեշտության*, ստացվում է նաև ՀՀ ԿԲ-ի կարծիքը:
10. Մակրոտնտեսական քաղաքականության վարչությունը տրամադրում է փաստացի և կանխատեսումային մակրոտնտեսական ցուցանիշները, մասնակցում է ներածության կազմման աշխատանքներին և կարծիք է հայտնում Նախագծի վերաբերյալ: Բյուջետային գործընթացի կառավարման վարչությունը տրամադրում է պետական բյուջեի փաստացի և կանխատեսումային ցուցանիշները և կարծիք է հայտնում Նախագծի վերաբերյալ:
11. Նախագիծը պատրաստելիս օգտագործվում է պարտքի գրանցման և հաշվառման DMFAS 6 էլեկտրոնային համակարգում առկա տվյալները, պետական պարտքի կառավարման վարչության հաշվառման և սպասարկման բաժնի, գործառնական բաժնի և գանձապետական պահառուի աշխատանքների կազմակերպման բաժնի տվյալների բազաներում առկա տվյալները:

Գործընթացի ընթացակարգի իրականացման փուլերը

12. Նախագծի մշակման աշխատանքներին մասնակցում են ՊՊԿՎ բոլոր բաժինները: ՌԴԿԲ-ն պատասխանատու է Նախագծի կազմման համար, ՀՍԲ-ն պատասխանատու է առկա պարտքի վերաբերյալ տվյալների տրամադրման համար, որը այն ստանում է DMFAS 6 ծրագրից, ինչպես նաև այլ ծրագրերում առկա բազաներից: ԳԲ-ն պատասխանատու է տվյալ տարվա և առաջիկա երեք տարիների թողարկումների, հետգնումների և սպասարկման կանխատեսումների վերաբերյալ և դրանց արդյունքում կանխատեսվող դրամական մուտքերի և ելքերի տվյալների տրամադրման համար:
13. ՀՍԲ-ն մայր գումարների, տոկոսավճարների և այլ վճարումների վերաբերյալ առաջիկա երեք տարիների կանխատեսվող ծավալների մասին տվյալները տրամադրում է ՌԴԿԲ-ին և անհրաժեշտության դեպքում Նախագծի մշակման ամբողջ ընթացքում տրամադրում է այլ անհրաժեշտ տվյալներ:
14. ԳԲ-ն տվյալ տարվա և առաջիկա երեք տարիների թողարկումների, հետգնումների և սպասարկման կանխատեսումների և դրանց արդյունքում կանխատեսվող դրամական

մուտքերի և ելքերի տվյալները տրամադրում է ՌՌԿԲ-ին և անհրաժեշտության դեպքում Նախագծի մշակման ամբողջ ընթացքում տրամադրում է այլ անհրաժեշտ տվյալներ:

15. ՌՌԿԲ-ն ապահովում է տվյալ տարվա ծրագրային և առաջիկա երեք տարիների կանխատեսվող բյուջեի եկամուտների, ծախսերի, դեֆիցիտի և այլ անհրաժեշտ տվյալների ստացումը նախարարության բյուջետային գործընթացի կառավարման վարչությունից: Բյուջետային գործընթացի կառավարման վարչությունը պատասխանատու է տվյալների ժամանակին տրամադրման համար:
16. ՌՌԿԲ-ն ապահովում է տվյալ տարվա ծրագրային և առաջիկա երեք տարիների կանխատեսվող մակրոտնտեսական ցուցանիշների և այլ անհրաժեշտ տվյալների ստացումը նախարարության մակրոտնտեսական քաղաքականության վարչությունից: Մակրոտնտեսական քաղաքականության վարչությունը պատասխանատու է տվյալների ժամանակին տրամադրման համար:
17. ՌՌԿԲ-ն ուսումնասիրում է Նախագծի մշակման համար հավաքագրված տվյալները, հաստատված ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարական ծրագիրն ու ՄԺԾԾ-ն և կազմում է Նախագիծը, որը պետք է ներառի հետևյալը.
 - Պետական պարտքի կառավարման նպատակները առաջիկա երեք տարիների համար՝ հաշվի առնելով սպասվող բյուջետային, մակրոտնտեսական և ֆինանսական շուկայի զարգացումները և հնարավոր ռիսկերը:
 - Փոխառության սկզբունքները, այսինքն՝ ինչ սկզբունքներով պետք է առաջնորդվի ՊՊԿՎ-ն արտաքին փոխառություններ ներգրավելիս (արտոնյալության աստիճանը, ժամկետայնությունը, վարկատուները և այլն) և ներքին փոխառություններ ներգրավելիս (նոր փոխառությունների ժամկետայնությունը, կարճաժամկետ պարտավորությունների կշիռը, ուղենշային պարտատոմսերի տվյալները, աճուրդների հաճախականությունը և այլ տվյալներ): ԳԲ-ն ակտիվորեն աջակցում է ՌՌԿԲ-ն փոխառության սկզբունքների մշակման գործում:
 - Փոխառության տարանջատումը ներքին և արտաքին աղբյուրների, ըստ արժույթի և դրանց հիմնավորումների: ԳԲ-ն ակտիվորեն աջակցում է ՌՌԿԲ-ն այդ գործում:
 - Փոխառության տարանջատումը ֆիքսված և լողացող տոկոսադրույքների, ըստ գործիքների և դրանց հիմնավորումների: ԳԲ-ն ակտիվորեն աջակցում է ՌՌԿԲ-ն այդ գործում:
 - Ապագա փոխառությունների արժույթային կառուցվածքը և ընդունելի տոկոսադրույքների մակարդակն՝ ըստ արժույթների:
 - Հնարավոր վարկատուների սահմանումը: ԳԲ-ն ակտիվորեն աջակցում է ՌՌԿԲ-ն այդ գործում:
 - Պարտքի մարումների գրաֆիկը՝ նախորդ տարվա վերջի դրությամբ:
 - Նախագիծը պետք է սահմանի՝ ՊՊԿՎ-ն պարտքի ակտիվ թե՛ պասիվ կառավարում պետք է իրականացնի: Պարտքի ակտիվ կառավարումը նշանակում է, որ ԳԲ-ը պետք է ֆինանսական գործարքներ իրականացնի ֆինանսական շուկայում՝ ՌՌԿԲ-ի կողմից սահմանած չափաքանակների և գործարքների տեսակների

(ուղղակի վաճառք, ռեպո, սվոփ և այլն) շրջանակներում: Պարտքի պասիվ կառավարումը նշանակում է, որ ԳԲ-ն կազմակերպում է տեղաբաշխումների և հետգնումների աճուրդներ:

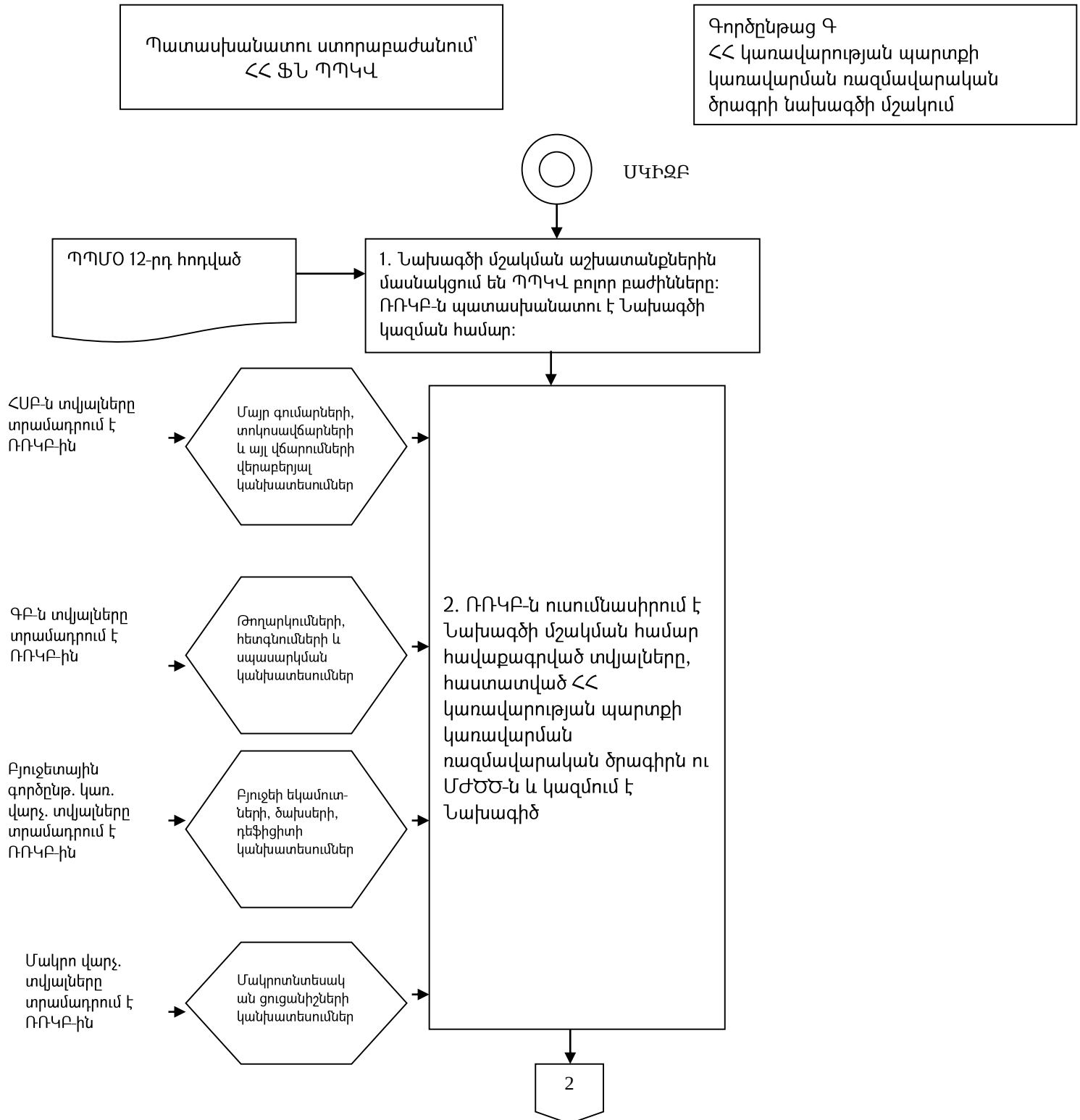
- Միջոցառումները, որոնք ՊՊԿՎ-ն պետք է իրագործի՝ գործառնական ռիսկը նվազեցնելու համար: Այս բաժնում պետք է ներառվի այն խնդիրները, որ ՊՊԿՎ-ը ունեցել է անցյալում, և ապագա միջոցառումները, որը կարող է վերաբերել կազմակերպչական կառուցվածքին, ՊՊԿՎ-ն անձնակազմի որակավորմանը, տվյալների անվտանգությանը, բիզնես գործընթացներին, տվյալների հոսքերին և այլն:
- Ռիսկերը (տոկոսադրույքի, արտարժույթի, վերաֆինանսավորման և այլ ռիսկեր):
- Շրջանառության մեջ գտնվող պարտքի ծավալը յուրաքանչյուր ժամանակահատվածի վերջում և դրա բաղադրիչները՝ արտարժույթով պարտքը, ֆիքսված և լողացող տոկոսադրույքով պարտքը, ներդրողների կառուցվածքը, մարման գրաֆիկը և այլն:
- Այլ անհրաժեշտ տվյալներ և վերլուծություններ:

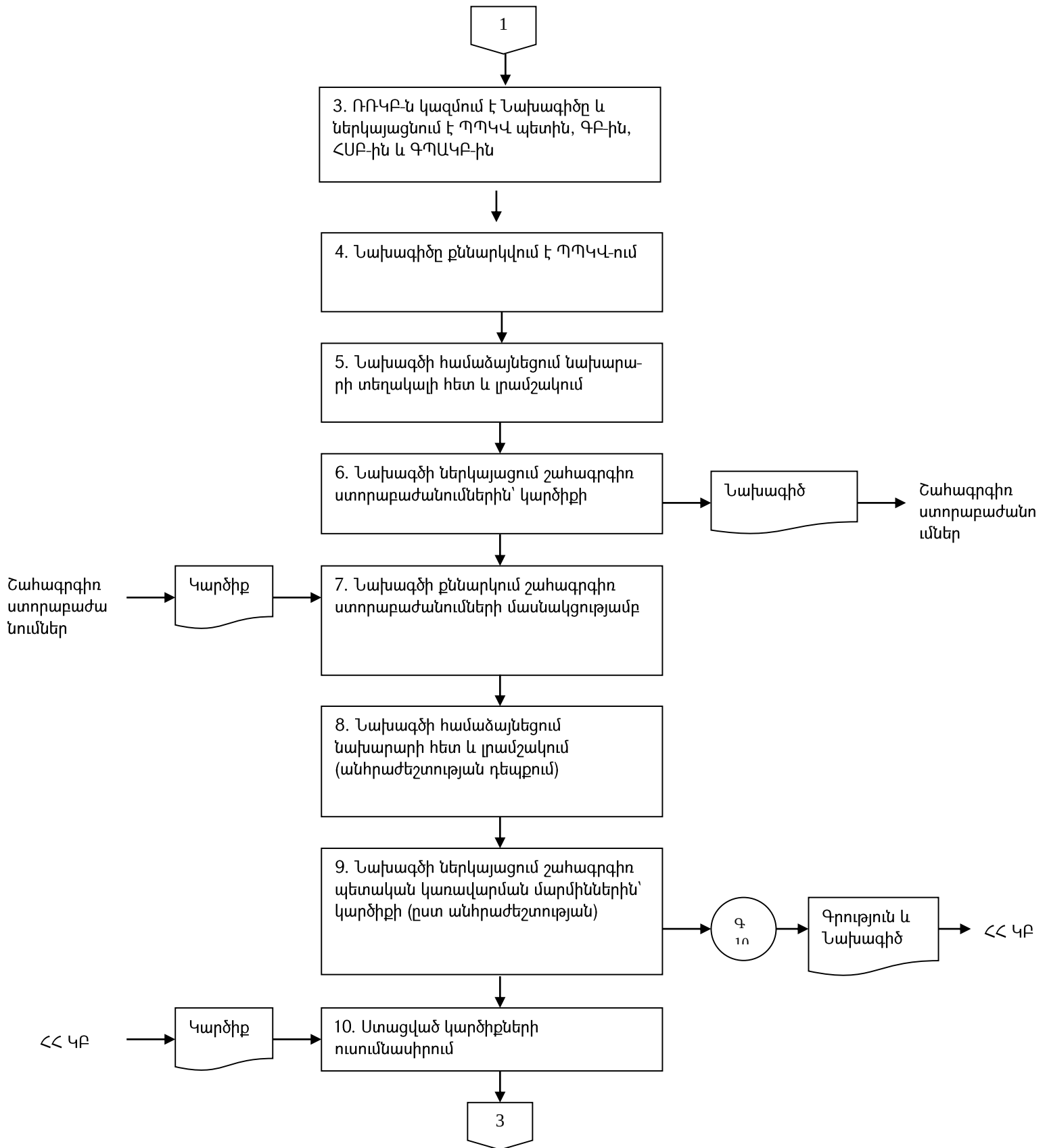
18. ՌԴԿԲ-ն կազմում է Նախագիծը և ներկայացնում է ՊՊԿՎ-ի պետին, ԳԲ-ին, ՀՍԲ-ին և ԳՊԱԿԲ-ին:
19. ՊՊԿՎ պետը բոլոր չորս բաժինների մասնակցությամբ քննարկում է կազմակերպում Նախագիծը վերջնական տեսքի բերելու համար: Քննարկմանը բաժինների ներկայացուցիչները ներկայացնում են իրենց առաջարկությունները:
20. ՌԴԿԲ բաժինը խմբագրում է Նախագիծը և ՊՊԿՎ-ն պետի միջոցով ներկայացնում է նախարարի տեղակալին և շահագրգիռ այլ ստորաբաժանումներին:
21. Նախարարի տեղակալն անհրաժեշտության դեպքում իր մոտ քննարկում է կազմակերպում Նախագծի վերաբերյալ, որի արդյունքում, համապատասխան առաջարկների առկայության դեպքում, հանձնարարում է ՊՊԿՎ-ին խմբագրել Նախագիծը:
22. ՊՊԿՎ-ն խմբագրում է Նախագիծը և ներկայացնում է ՀՀ ֆինանսների նախարարին և նախարարության շահագրգիռ ստորաբաժանումներին՝ կարծիքի:
23. Անհրաժեշտության դեպքում նախարարը քննարկում է կազմակերպում բոլոր շահագրգիռ ստորաբաժանումների մասնակցությամբ և համապատասխան առաջարկների առկայության դեպքում հանձնարարում է ՊՊԿՎ-ին խմբագրել Նախագիծը:
24. ՊՊԿՎ-ն խմբագրում է Նախագիծը և, ըստ անհրաժեշտության, ներկայացնում է ՀՀ ԿԲ՝ կարծիքի:
25. ՊՊԿՎ-ն ուսումնասիրում է ԿԲ-ից ստացված դիտողություններն ու առաջարկությունները, և դիտարկում է՝ արդյոք կան սկզբունքային տարաձայնություններ և անհամաձայնություններ ներկայացված կարծիքների մեջ:
26. Անհրաժեշտության դեպքում կազմակերպվում են հանդիպումներ բոլոր շահագրգիռ կողմերի մասնակցությամբ՝ ստացված դիտողություններն ու առաջարկությունները

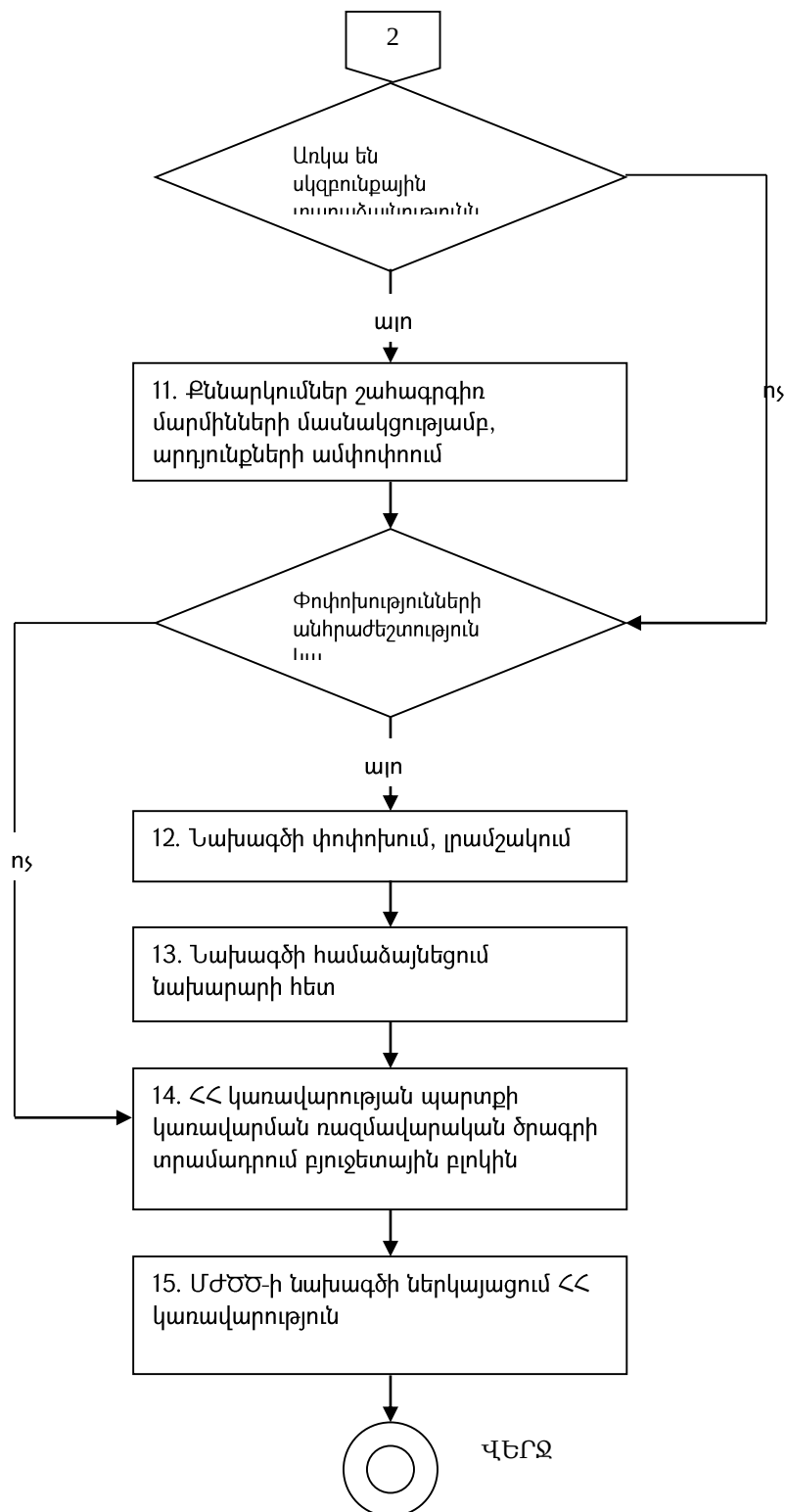
քննարկելու նպատակով: Քննարկումների ավարտին ամփոփվում են բոլոր արդյունքները:

27. Ներկայացված դիտողությունների և առաջարկությունների հիման վրա և/կամ քննարկումների արդյունքում որոշվում է նախագծում փոփոխություններ կատարելու և այն լրամշակելու անհրաժեշտությունը: Անհրաժեշտության դեպքում նախագծում կատարվում են համապատասխան փոփոխություններ, և լրամշակված Նախագիծը տրամադրվում է բյուջետային բլոկ՝ ՄԺԾԾ-ում ներառելու համար:
28. Սահմանված ընթացակարգի համաձայն ՄԺԾԾ-ն, որը ներառում է նաև ՀՀ կառավարության ռազմավարական ծրագիրը, ներկայացվում է ՀՀ կառավարություն՝ հաստատման:

ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարության մշակման և հաստատման գործընթացը







Հաշվեքննության ընթացքում ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարության գծով արձանագրվեցին հետևյալ հիմնախնդիրները.

1. Չնայած այն հանգամանքին, որ ՀՀ պետական պարտքի պորտֆելի ամենամեծ ռիսկը փոխարժեքի ռիսկն է, տվյալ ռիսկի գծով սահմանված ՀՀ կառավարության պարտքի պորտֆելի ուղենշային ցուցանիշը՝ ներքին պարտքի կշիռն ընդամենը պարտքի մեջ մնում է անփոփոխ՝ 20%-անոց մակարդակում:
2. Միջնաժամկետ հորիզոնում առկա են եղել էական շեղումներ ՀՀ կառավարության պարտքի և տոկոսավճարների կանխատեսված և փաստացի ցուցանիշների միջև: Կանխատեսումների ցածր որակը կարող է խաթարել միջնաժամկետ հորիզոնում պարտքի ներգրավման առավել շահեկան աղբյուրների որոնման, բանակցման գործընթացը:

մլրդ դրամ

2017թ.-ի գծով կանխատեսված և փաստացի ցուցանիշներ				2018թ.-ի գծով կանխատեսված և փաստացի ցուցանիշներ		
	2016- 2018թթ. ռազմավա- րությամբ կանխատես ում	2017- 2019թթ. ռազմավա- րությամբ կանխատես ում	Փաստ.	2016- 2018թթ. ռազմավա- րությամբ կանխատես ում	2017- 2019թթ. ռազմավա- րությամբ կանխատես ում	Փաստ.
ՀՀ կառավա- րության պարտք	2,286	2,649.1	2,988.4	2,399	2,784.7	3,082.9
Տոկոսավճար	99	108.2	122.1	103.8	118.2	139

3. ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարությունը նախատեսել է փոխարժեքի ռիսկի նվազման և արդյունավետ կառավարման նպատակով հեջավորման տարբեր մոտեցումների, օրինակ՝ արտարժույթային սվոփների կիրառության հնարավորություն: Սակայն, փաստացի այդ հնարավորությունը չի իրագործվել: Ածանցյալ գործիքների գծով ընթացակարգեր սահմանված չեն:
4. Առկա չէ ռազմավարության նախագիծը ԿԲ-ին կարծիքի ներկայացնելու իմպերատիվ պահանջ: Նշված գործողությունը ՖՆ-ն իրականացնում է ըստ անհրաժեշտության: 2018թ.-ին այն կարծիքի չի ներկայացվել ԿԲ-ին:
5. Ռազմավարությունը կանոնավոր ցիկլից (ամենամյա) ավելի կարճ ժամանակահատվածում վերանայելու (եթե ռազմավարության հիմքում դրված ցուցանիշները կրել են էական փոփոխություն) սահմանված ընթացակարգ առկա չէ:

6. Պետական պարտատոմսերի կայուն թողարկումները բավարար չեն ներքին պետական պարտքի շուկայի զարգացման համար²⁸: ՀՀ պետական գանձապետական պարտատոմսերում ներդրողների կազմը ոչ դիվերսիֆիկացված է (բանկային համակարգին է պատկանում ներդրումների շուրջ 80%-ը): Սահմանափակ ներքին ներդրողների կազմի պայմաններում անորոշ է երկարաժամկետում ներքին պետական պարտքի շուկայի զարգացման հնարավորությունները՝ զգալի փոխարժեքի ռիսկի զսպման համար: 31.12.2018թ.-ի դրությամբ ոչ ռեզիդենտների ձեռք բերած ՀՀ պետական պարտատոմսերի տեսակարար կշիռը ընդհանուրում կազմել է 0.6%: Ոչ ռեզիդենտների կողմից ՀՀ պետական պարտատոմսերում ներդրումների կատարումը խթանելու ռազմավարական հստակ միջոցառումներ չեն նախատեսվել:
7. Ռազմավարությունը բավարար չափով անդրադարձ չի կատարել այն կառուցվածքային գործոններին, որոնք կարող են ազդել պարտքի վրա երկարաժամկետ հատվածում:
8. Ներդրված չի եղել ռազմավարության կատարողականի վերաբերյալ կառավարչական ներքին հաշվետվողականության արդյունավետ համակարգ, մասնավորապես՝ պետական պարտքի կառավարման ստորաբաժանումներից ՀՀ ֆինանսների նախարարին պարտքի կառավարման ռազմավարության և փոխառության տարեկան ծրագրի իրականացման ընթացքի վերաբերյալ ներքին ֆորմալ հաշվետվողականության ընթացակարգեր:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

ՀՀ կառավարության պարտքի ուղենշային ցուցանիշներից Ներքին պարտքի կշիռն ընդամենը պարտքի մեջ ցուցանիշը ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարության մեջ ներառվել է 2016 թվականին՝ 2017-2019թթ. համար նախագծված ռազմավարությունում, որում այն կանխատեսվել էր 17.7%՝ որպես 2016թ. պետական բյուջեի ծրագրային ցուցանիշ, իսկ 2017-2019թթ., որպես կանխատեսումային ցուցանիշ, համապատասխանաբար 18.2%, 19.1% և 19.6%: Սակայն, 2016թ. ավարտին Ներքին պարտքի կշիռն ընդամենը պարտքի մեջ ցուցանիշը փաստացի կազմել է 20.9%՝ ապահովելով ուղենշային մակարդակը՝ 2015թ. նույն ցուցանիշից ավել լինելով 4.4 տոկոսային կետով: 2017թ. համար այն էական չի փոխվել, սակայն 2018թ. այն աճել է և կազմել է 21.8%, ինչը ևս նշանակալի ձեռքբերում է, քանի որ ՀՀ կառավարության պարտքի պորտֆելի կառուցվածքի առանձնահատկություններով պայմանավորված՝ Ներքին պարտքի կշիռն ընդամենը պարտքի մեջ ցուցանիշի մեծ տեմպերով աճ հնարավոր չի ապահովել:

ՀՀ կառավարության պարտքի և տոկոսավճարների կանխատեսված և փաստացի ցուցանիշների միջև շեղումները, որոնք ներկայացվել են 2016-2018թթ., 2017-2019թթ. ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարություններում ներկայացված

²⁸ «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենքի 8-րդ հոդվածի համաձայն, պետական պարտքի ներգրավման նպատակներից է ներքին պետական պարտքի շուկայի պահպանումը և զարգացումը:

ցուցանիշների միջոցով, պայմանավորված են 2015թ-ից 2018թ. ընթացքում փոխարժեքների տատանմամբ և կանխատեսված ու փաստացի արձանագրված մակրոմիջավայրերի փոփոխությամբ:

ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարությամբ ամրագրված արտարժույթային սվոփների կիրառության հնարավորության հետ կապված պետք է նշել, որ առանձին արտաքին վարկային պայմանագրերի գծով, որոնցում նախատեսված է եղել սվոփների կիրառում, այդ հնարավորությունն օգտագործվել է և սվոփ է իրականացվել լողացող և ֆիքսված տոկոսադրույքների միջև: Ինչ վերաբերում է շուկայական գործիքներին, ապա դրանք բոլորը թողարկվում են ֆիքսված տոկոսադրույքով:

ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարությունը կանոնավոր ցիկլից (ամենամյա) ավելի կարճ ժամանակահատվածում վերանայելու ընթացակարգ չի սահմանվել, քանի որ ՀՀ պետական պարտքի մասին օրենքի համաձայն այն ՄԺԾԾ-ի մաս է կազմում և դրա վերանայումը ավելի կարճ ժամանակահատվածում պետք է իրականացվի ՄԺԾԾ-ի համար սահմանված ընթացակարգով:

ՀՀ պետական գանձապետական պարտատոմսերում ներդրողների կազմը դիվերսիֆիկացնելու նպատակով ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարությունների նպատակադրումների ապահովման համար իրականացվել են հետևյալ միջոցառումները.

- 2017թ. ապրիլի 13-ին ՀՀ կառավարության թիվ 381-Ն որոշմամբ նոր խմբագրությամբ հաստատվեց պետական գանձապետական կարճաժամկետ պարտատոմսերի, միջնաժամկետ և երկարաժամկետ արժեկտրոնային պարտատոմսերի թողարկման, տեղաբաշխման, հետգնման, շրջանառության և մարման կարգը, խնայողական արժեկտրոնային պարտատոմսերի թողարկման, տեղաբաշխման, հետգնման և մարման կարգը, ինչպես նաև գանձապետական պահառուի գործունեության կարգը: Դրա նպատակն է զարգացնել պետական գանձապետական պարտատոմսերի առաջնային շուկան, մանրածախ շուկան և ներդնել պարտատոմսերի առցանց վաճառքի համակարգ:
- Մանրածախ շուկայի զարգացման և ֆիզիկական անձանց կշռի ավելացման նպատակով 2017թ. ներդրվել է Գանձապետական պահառուի միջոցով պետական գանձապետական պարտատոմսերի մանրածախ վաճառքի առցանց համակարգը, որը նպաստել է մանրածախ վաճառքի ներդրողների շրջանակի ընդլայնմանը և ներդրման ծավալների ավելացմանը,
- Արժեթղթերի միջազգային կենտրոնական դեպոզիտարիա Clearstream-ի դեպոզիտար կապի գործարկման միջոցով հնարավորություն է ստեղծված օտարերկրյա ներդրողների համար առանց ՀԿԴ-ում հաշիվ բացելու ներդրումներ կատարել ՀՀ պետական պարտատոմսերում:
- 2017թ. հունիսի 8-ին առաջին անգամ հաջողությամբ տեղաբաշխվեցին 30 տարի մարման ժամկետով տեղական արժույթով պետական գանձապետական երկարաժամկետ արժեկտրոնային պարտատոմսեր: Այն թիրախավորում է

հիմնականում կենսաթոշակային, ապահովագրական ընկերություններին և երկարաժամկետ այլ ներդրողներին:

2019թ. հուլիսին թողարկվել է 10 տարի մարման ժամկետով և աննախադեպ 100 միլիոն ԱՄՆ դոլարին համարժեք ծավալով պետական գանձապետական պարտատոմսեր, ինչը բխում է ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարության նպատակադրումից, այն է՝ կոփտարկվի պարտատոմսերի իրացվելիության բարձրացումը՝ մեծացնելով շրջանառության մեջ գտնվող պարտատոմսերի ծավալը:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

ՀՀ կառավարության պարտքի ուղենշային ցուցանիշներից Ներքին պարտքի կշիռն ընդամենը պարտքի մեջ ցուցանիշի գծով հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքի մի մասը վերաբերելի չի եղել հաշվեքննությունն ընդգրկող ժամանակաշրջանին, իսկ 2017-2018թթ.-ի մասով վերահաստատվել է Հաշվեքննիչ պալատի դիրքորոշումը. չնայած փաստացի ցուցանիշը աճել է, ուղենշային մակարդակը առաջիկա երեք տարիների համար մնում է անփոփոխ 20%-անոց մակարդակում: Ըստ այդմ՝ ռազմավարությունը սահմանում է հեշտությամբ հաղթահարելի թիրախներ, որոնք նույնիսկ պակաս են ընթացիկ ցուցանիշներից:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքի մնացած մասը, ըստ էության, իրենից ներկայացնում է բացատրություններ Հաշվեքննիչ պալատի արձանագրած փաստերի վերաբերյալ, որոնց հաշվառմամբ, Հաշվեքննիչ պալատը վերահաստատում է իր դիրքորոշումը:

Եզրակացություն

Չնայած փոխարժեքի դիսկը հանդիսացել է ՀՀ պետական պարտքի պորտֆելի ամենամեծ դիսկը, դրա գծով սահմանված ուղենշային ցուցանիշը՝ ներքին պարտքի կշիռն ընդամենը պարտքի մեջ մնացել է անփոփոխ՝ 20% մակարդակում: Չեն կիրառվել արտարժույթային դիսկի զսպման նպատակով հեջավորման գործիքներ: Ածանցյալ գործիքների կիրառության ընթացակարգեր սահմանված չեն եղել: 31.12.2018թ.-ի դրությամբ ոչ ռեզիդենտների ձեռք բերած ՀՀ պետական պարտատոմսերի տեսակարար կշիռը ընդհանուրում կազմել է 0.6%:

Ցածր է եղել ՀՀ կառավարության պարտքի և տոկոսավճարների միջնաժամկետ կանխատեսումների որակը (օրինակ՝ 2018թ.-ին ՀՀ կառավարության պարտքի փաստացի մեծությունը գերազանցել է 2016-2018թթ. ռազմավարությամբ կանխատեսված մակարդակը 28.5%-ով):

Բացակայել է Ռազմավարության նախագիծը ԿԲ-ին կարծիքի ներկայացնելու իմպերատիվ պահանջ և 2018թ.-ին այն կարծիքի չի ներկայացվել:

Ներդրված չի եղել ռազմավարության կատարողականի վերաբերյալ կառավարչական ներքին հաշվետվողականության արդյունավետ համակարգ:

Առաջարկություններ

1. Քննարկել ՀՀ կառավարության պարտքի պորտֆելի ուղենշային ցուցանիշի (ներքին պարտքի կշիռն ընդամենը պարտքի մեջ) բարձրացման հնարավորությունները:
2. Բարձրացնել ՀՀ կառավարության պարտքի ծավալի և տոկոսավճարների միջնաժամկետ կանխատեսումների որակը:
3. Ռազմավարության նախագիծն ամեն տարի ներկայացնել ԿԲ-ին՝ կարծիքի ստացման նպատակով:
4. Քննարկել հեջավորման գործիքների ներդրման և ածանցյալ գործիքների գծով ընթացակարգերի մշակման հնարավորությունը:
5. Սահմանել ռազմավարությունը կանոնավոր ցիկլից (ամենամյա) ավելի կարճ ժամանակահատվածում վերանայելու ընթացակարգ՝ նախատեսելով այն դեպքերը (ռազմավարության հիմքում դրված հիմնարարների փոփոխության շեմեր), որոնց դեպքում անհրաժեշտ է լինելու տարվա ընթացքում վերանայել ռազմավարությունը:
6. Սահմանել և հրապարակել ՀՀ գանձապետական պետական պարտատոմսերում ներդրողների կազմի դիվերսիֆիկացման, այդ թվում՝ ոչ ռեզիդենտ ներդրողների ներգրավման հայեցակարգային մոտեցումներ:
7. Ներդնել ռազմավարության և փոխառության տարեկան ծրագրի կատարողականի վերաբերյալ պարբերական կառավարչական ներքին հաշվետվողականության համակարգ՝ ամփոփ հաշվետվությունների ներկայացման ճանապարհով:

ՊԵՏԱԿԱՆ ԵՐԱՇԽԻՔՆԵՐԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք հրապարակայնորեն առկա է երաշխիքային ֆորմալ քաղաքականություն

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- Երաշխիքային ֆորմալ քաղաքականության առկայություն և հրապարակայնություն, որը կտրամադրի տեղեկատվություն տնտեսության այն հատվածների կամ ծրագրերի տեսակների վերաբերյալ, որոնք պետք է աջակցվեն երաշխիքների միջոցով՝ նվազեցնելու համար իրավիճակային (ad hoc) որոշումների ռիսկը կամ քաղաքական հովանավորչությունը (ՀԲ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-2):
- Բյուջետային երաշխիքներ ստացող տնտեսական ոլորտների առաջնահերթությունը արտացոլվում է կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարական ծրագրում (ՊՊՄՕ, հոդվ. 23, մաս 7):
- Պետական պարտքի կառավարումն իրականացվում է թափանցիկության սկզբունքով (ՊՊՄՕ, հոդվ. 10):

Հաշվեքննության արդյունքներ

Պետության երաշխիքային քաղաքականության վերաբերյալ տեղեկատվություն չի հրապարակվել, որը երաշխիքի պոտենցիալ հայտատուի մոտ կծնավորեր պատկերացում երաշխիքների ստացման համար առաջնահերթ ոլորտների վերաբերյալ և կերաշխավորեր հավասար պայմաններ պոտենցիալ հայտատուների համար: ՊՊՄՕ-ն ամրագրել է պետական պարտքի կառավարման թափանցիկության սկզբունքը (հոդվ. 10), ինչպես նաև նախատեսել է խնդրո առարկայի թափանցիկության ապահովման արդյունավետ մեխանիզմ, ըստ որի՝ բյուջետային երաշխիքներ ստացող տնտեսական ոլորտների առաջնահերթությունը արտացոլվում է կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարական ծրագրում (հոդվ. 23, մաս 7): Սակայն գործնականում կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարությունները չեն նախատեսել վերոնշյալ ոլորտային առաջնահերթությունները և այդ պայմաններում որոշ տնտեսվարողների տրամադրվել են պետական (ներքին և արտաքին) երաշխիքներ: Երաշխիքային թափանցիկ քաղաքականության բացակայությունը և օրենսդրական պահանջի չկատարումը երաշխիք ստացած տնտեսվարողների համար ստեղծել է պետության օժանդակությամբ փոխառու միջոցների ստացման անհավասար հնարավորություններ՝ միևնույն ճյուղում և համանման ֆինանսատնտեսական վիճակում գտնվող տնտեսվարողների համեմատ: Ըստ այդմ՝ երաշխիքների տրամադրման գործընթացը հաշվեքննության չափանիշների տեսանկյունից եղել է անարդյունավետ, կրել է իրավիճակային (ad hoc) բնույթ, չի ապահովել հավասար մեկնարկային պայմաններ պոտենցիալ հայտատուների համար:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

Հաշվի առնելով, որ կառավարության տնտեսական զարգացման ռազմավարության մեջ բյուջետային երաշխիքների տրամադրումը, որպես ֆինանսական գործիքի կիրառում չի դիտարկվում, որպես առաջնահերթություն, ՀՀ պետական բյուջեի ծախսային հոդվածներում չեն սահմանվում ծրագրեր, որոնց իրականացման աղբյուրը պետք է հանդիսանան բյուջետային երաշխիքների տրամադրման ներքո ներգրավվող ֆինանսական միջոցները: Ուստի, դրանց գծով ՀՀ ՖՆ կողմից համապատասխան զարգացման ծրագրեր չեն մշակվել: Հարկ ենք համարում նշել, որ ՀՀ կառավարության կողմից բյուջետային երաշխիքների տրամադրումը բացառապես իրականացվում է այն դեպքերում, երբ տվյալ տարվա ընթացքում իրավիճակից բխող որոշակի խնդիրների հրատապ կարգավորման համար անհրաժեշտ է կիրառել նման գործիքակազմ: Տվյալ կետում նշված «չի ապահովվել հավասար մեկնարկային պայմաններ պոտենցիալ հայտատուների համար» դիտարկումը չի համապատասխանում իրականությանը՝ քանի որ հաշվեքննության ժամանակահատվածում ՀՀ կառավարության կողմից բյուջետային երաշխիք է տրամադրվել ընդամենը մեկ կազմակերպության և այդ ժամանակահատվածում այլ հայտատուներ կառավարությանը նման խնդրանքով չեն դիմել՝ ուստի և չկա անհավասարության խախտման պատճառ:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

Հաշվեքննության չափանիշների տեսանկյունից, այդ թվում՝ ՀՀ օրենսդրության պահանջով, պետական երաշխիքների գործիքի կիրառությանը պետք է նախորդի երաշխիքային քաղաքականության հրապարակումը, որպեսզի պետական երաշխիքների տրամադրումը չկրի իրավիճակային բնույթ և պետությունը չստեղծի արտոնյալ պայմաններ որոշ կազմակերպությունների համար: ՀՀ ՖՆ արձագանքը վերահաստատում է, որ պետական երաշխիքների տրամադրումը կրել է իրավիճակային բնույթ, որը, հաշվեքննության չափանիշների տեսանկյունից, անարդյունավետ մոտեցում է:

Պետական երաշխիքների տրամադրման արդյունավետ համակարգը ենթադրում է, որ նախքան տվյալ գործիքի հնարավոր կիրառությունը, պետությունը, ինչպես ՊՊՄՕ-ն է պահանջում, պետք է հրապարակի այն ոլորտ(ներ)ը, որտեղ հնարավոր է, որ տրամադրվեն երաշխիքներ, որից հետո տվյալ ոլորտ(ներ)ում գործող տնտեսվարողները կկարողանան երաշխիքի ստացման հայտ ներկայացնել, անցնել ՀՀ պետական բյուջեի երաշխավորագրերի տրամադրման կարգով սահմանված ընթացակարգերը, որոնց արդյունքում հայտը կա՛մ կարող է բավարարվել, կա՛մ մերժվել: Մինչդեռ վերոնշյալ ողջ գործընթացը չի պահպանվել: ՖՆ-ի ներկայացրած փաստն առ այն, որ այլ հայտատուներ կառավարությանը երաշխիքների ստացման խնդրանքով չեն դիմել հետևանք է այն բանի, որ ՊՊՄՕ-ի պահանջը չի կատարվել և պոտենցիալ հայտատուները չէին կարող իմանալ, որ իրենց գործունեության ոլորտում պետությունը կարող է տրամադրել երաշխիք, որպեսզի դիմեն նման հայտով: Իսկ երաշխիքը տրամադրվել է կազմակերպությունների, որոնք չեն անցել սահմանված ունիվերսալ ընթացակարգերը: Ըստ այդմ՝ տվյալ

կազմակերպությունները հայտնվել են անհավասար դաշտում իրենց գործունեության ոլորտում գործող այլ կազմակերպությունների համեմատ:

Եզրակացություն

Պետության երաշխիքային քաղաքականության վերաբերյալ տեղեկատվություն չի հրապարակվել, սակայն առանձին տնտեսվարողների տրամադրվել են պետական ներքին և արտաքին երաշխիքներ՝ այդպիսով տվյալ տնտեսվարողների համար ստեղծելով անհավասար պայմաններ նույն ոլորտում գործող և համանման ֆինանսատնտեսական վիճակում գտնվող այլ կազմակերպությունների համեմատ: Պետական երաշխիքների տրամադրումը կրել է իրավիճակային բնույթ:

Առաջարկություն

Եթե տարվա ընթացքում կանխատեսվում է պետական երաշխիքի տրամադրում, նախապես՝ Կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարությունում նախատեսել տնտեսության այն հատվածները կամ ծրագրերը, որոնց գծով կարող են տրամադրվել պետական երաշխիքներ:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք պետական երաշխիքների տրամադրումն իրականացվում է նախասահմանված ընթացակարգերի հիման վրա

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- Պետք է առկա լինեն երաշխիքների տրամադրման փաստաթղթավորված որակյալ ընթացակարգեր (ՀԲ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-10):
- «ՀՀ պետական բյուջեի երաշխավորագրերի տրամադրման կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 18.06.98թ. թիվ 380 որոշում:

Հաշվեքննության արդյունքներ

Պետական երաշխիքների տրամադրման ձևավորված պրակտիկան թույլ է տվել երաշխիքների տրամադրման համար ՀՀ կառավարության 18.06.98թ. թիվ 380 որոշմամբ սահմանված ունիվերսալ ընթացակարգային կարգավորումները կատարելու փոխարեն, շրջանցել այդ կարգավորումները և երաշխիքի տրամադրման յուրաքանչյուր առանձին դեպքում կազմել կառավարության որոշման նախագիծ և ներկայացնել այն հաստատման, որտեղ արդեն իսկ սահմանված է երաշխիք ստացողը և երաշխիքի պայմանները:

ՖՆ-ն չի կիրառել վերոնշյալ կարգը արտաքին երաշխիքների դեպքում՝ պատճառաբանելով, որ այն տարածվում է միայն ներքին բյուջետային երաշխիքների վրա, մինչդեռ, իրականում, Կարգում առկա ընթացակարգերը վերաբերելի են նաև արտաքին երաշխիքների տրամադրման գործընթացին:

«Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 11.1-րդ հոդվածը սահմանում է ավանդների հատուցումը երաշխավորող հիմնադրամին բյուջետային երաշխիքի տրամադրման իրավակարգավորումներ: Մասնավորապես, եթե հատուցման դեպք

առաջանալու պահին կարող է վտանգվել ՀՀ բանկային համակարգի կայունությունը (իրացվելիությունը և/կամ վճարունակությունը), ապա ավանդների հատուցումը երաշխավորող հիմնադրամին ՀՀ կառավարության որոշմամբ կարող է տրամադրվել առնվազն երեք տարի ժամկետով բյուջետային երաշխիք՝ *առանց ապահովման միջոցի*:

Առկա չեն ֆորմալ մեթոդաբանական մոտեցումներ վերոնշյալ հիմքով բյուջետային երաշխիքի հնարավոր տրամադրման հավանականությունն առաջիկա տարիների համար գնահատելու համար:

Բացի այդ, «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 11.1-րդ հոդվածի 3-րդ մասի համաձայն, Ավանդների հատուցումը երաշխավորող հիմնադրամին բյուջետային երաշխիք տրամադրելու վրա չի տարածվելու բյուջետային երաշխիքների տրամադրման վերաբերյալ ՀՀ կառավարության սահմանած կարգը: Ըստ այդմ, առկա չեն նման երաշխիքների տրամադրման ընթացակարգային կարգավորումներ: Հաշվի առնելով, որ նման երաշխիքները տրամադրվելու են առանց ապահովման միջոցի, սույն կարգավորումը պարունակում է էական ռիսկ ՀՀ ֆիսկալ կայունության նկատմամբ:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

Առկա չէ:

Եզրակացություն

Պետական երաշխիքների տրամադրումը կրել է իրավիճակային բնույթ, սահմանված ունիվերսալ ընթացակարգերը չեն պահպանվել: Ավանդների հատուցումը երաշխավորող հիմնադրամին բյուջետային երաշխիք տրամադրելու ընթացակարգեր ընդհանրապես սահմանված չեն:

Առաջարկություն

Ձեռնպահ մնալ իրավիճակային խնդիրների լուծման նպատակով պետական երաշխիքների տրամադրումից: Ինչպես ներքին, այնպես էլ արտաքին պետական երաշխիքները տրամադրվելիս ղեկավարվել սահմանված ունիվերսալ ընթացակարգային կարգավորումներով: Սահմանել ավանդների հատուցումը երաշխավորող հիմնադրամին բյուջետային երաշխիք տրամադրելու ընթացակարգեր:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք պետական երաշխիքների տրամադրման և մշտադիտարկման ընթացքում իրականացվում են վարկային ռիսկերի գնահատումներ:

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- Երաշխիքների տրամադրման ընթացակարգերը պետք է պարունակեն վարկային ռիսկի գնահատման պահանջ՝ նախքան երաշխիքի տրամադրման վերաբերյալ որոշման կայացումը, այդ գնահատման իրականացման մեթոդաբանություն (որը կներառի, օրինակ, վարկային ռիսկի շեմեր), երաշխիքի կյանքի ընթացքում

մշտադիտարկման իրականացման պահանջ:

- Պետք է առկա լինի երաշխիքի կանչվելու դեպքում ֆինանսական ազդեցության վերլուծության իրականացման ընթացակարգ (ՀԲ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-10):

Հաշվեքննության արդյունքներ

Առկա չեն եղել վարկային ռիսկի գնահատման մեթոդաբանական մոտեցումներ և դրանց հիման վրա իրականացված՝ նախքան պետական երաշխիքները տրամադրումը վարկային ռիսկի գնահատումներ:

Բացակայել են գործող երաշխիքների մշտադիտարկման և դրանց գործողության ընթացքում ծագող ռիսկերի կառավարման, երաշխիքի կանչման դեպքում պետական բյուջեի վրա ֆինանսական ազդեցության վերլուծության մեթոդաբանական մոտեցումները, մասնավորապես չի իրականացվել արդեն իսկ տրամադրված երաշխիքի վարկային ռիսկի շարունակական գնահատում, առկա չեն եղել վերջինիս վերաբերյալ պահանջներ, ընթացակարգեր և մեթոդաբանական մոտեցումներ:

ՀՀ կառավարության 18.06.98թ. թիվ 380 որոշման 12-րդ կետը նախատեսում է, որ երաշխավորագրի տրամադրման պայմանագրի կատարման նկատմամբ վերահսկողությունն իրականացնում է երաշխավորողը, որը պետք է ունենա նշված պայմանագրով սահմանված պարբերականությամբ կատարվող ստուգումների միջոցով երաշխավորյալի կողմից ծրագրի իրականացման, ինչպես նաև երաշխավորագրի տրամադրման պայմանագրի կատարման ընթացքը վերահսկելու իրավունք: Սակայն, փաստացի, հաշվեքննությունն ընդգրկող ժամանակահատվածում նման ստուգումներ չեն իրականացվել (այդ թվում՝ վարկային միջոցների երաշխիքով խրախուսվող նախագծի ֆինանսավորման նպատակային օգտագործման ստուգումներ): Ընդ որում, նման ստուգումների անհրաժեշտությունը պետք է հիմնավորվի վերոնշյալ մշտադիտարկման գործընթացի արդյունքում, որի մեխանիզմները բացակայում են:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

Հաշվեքննությունն ընդգրկող ժամանակահատվածում բյուջետային երաշխիքի տրամադրման ժամանակ վարկային ռիսկի գնահատում, ինչպես նաև հետագա մշտադիտարկում ՊԲՆՊԿՎ-ի կողմից իրականացվել է՝ առանց մեթոդաբանական մոտեցումների առկայության:

Բյուջետային երաշխիքի գործողության ժամանակահատվածում դրա կատարման նկատմամբ ստուգում չի իրականացվել՝ խնդիրների բացակայության պատճառով: Երաշխիքի ներքո վարկային ռեսուրս տրամադրած բանկի հետ պարբերաբար քննարկվել է վարկառուի վարքագիծը և ստուգման իրականացման անհրաժեշտություն չի առաջացել: Հարկ է նշել, որ տրամադրված երաշխիքը արդեն իսկ մարված է և վերջինիս գծով ժամկետների խախտումներ չեն արձանագրվել:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

Առանց մեթոդաբանական մոտեցումների վարկային ռիսկի գնահատումների իրականացումը չի համապատասխանում հաշվեքննության չափանիշներին: Փաստացի, վարկային ռիսկի գնահատումները կարող են ինչպես իրականացվել, այնպես էլ չիրականացվել:

Երաշխիքների նկատմամբ մշտադիտարկման արդյունավետ համակարգի բացակայության պայմաններում ստուգումների իրականացման անհրաժեշտությունը չի կարող պատշաճորեն հիմնավորվել:

Եզրակացություն

Բացակայել է վարկային ռիսկի գնահատման մեթոդաբանություն և դրա հիման վրա նախքան երաշխիքի տրամադրումը և տրամադրումից հետո իրականացված գնահատումներ: Ըստ այդմ, պետական երաշխիքների տրամադրման և կառավարման համակարգը անարդյունավետ է, քանի որ չի պարունակում դրանց նյութականացման հավանականության զսպման արդյունավետ ինստիտուցիոնալ մեխանիզմներ:

Առաջարկություն

Տրամադրվող յուրաքանչյուր երաշխիքի (ներքին և արտաքին) դեպքում իրականացնել վարկային ռիսկի գնահատման մեթոդաբանության հիման վրա ռիսկի գնահատում, ինչպես նաև առնվազն եռամսյակային պարբերականությամբ վերագնահատել վարկային ռիսկը՝ որոշելով երաշխիքների նյութականացման հավանականությունը:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք գանձվել են վարկային ռիսկը ծածկող երաշխիքային վճարներ:

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

Պետք է առկա լինի վարկային ռիսկը ծածկող երաշխիքային վճարի հաշվարկման և գանձման պահանջ (եթե չի ծածկում, ապա կառավարությունը, փաստացի, սուբսիդավորում է շահառուին) (ՀԲ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-10):

Հաշվեքննության արդյունքներ

Իրավաբանական անձանցից գանձվող երաշխիքային վճարները ՊՊՄՕ-ի համաձայն կազմում են հաստատուն մեծություն՝ երաշխիքային գումարի 1 տոկոսը Սահմանված չէ պահանջ, որպեսզի կատարվի վերլուծություն, թե արդյոք երաշխիքային վճարը ծածկում է վարկային ռիսկը:

ՏԻՄ-երին տրամադրվող երաշխիքների դեպքում, ինչպես նաև ԿԲ-ի գծով արտաքին երաշխիքների դեպքում երաշխիքային վճարների վճարման պահանջներ առկա չեն:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

Բյուջետային երաշխիքի տրամադրման դիմաց գանձվող երաշխիքային վճարի չափը սահմանված է ՊՊՄՕ 23-րդ հոդվածի 5-րդ մասով, համաձայն որի ՀՀ ռեզիդենտ իրավաբանական անձինք, որոնց համար տրամադրվել են բյուջետային երաշխիքներ, երաշխիքային ծրագրի ավարտից հետո պետական բյուջե պետք է վճարեն միջնորդավճար՝ երաշխիքային գումարի 1%-ի չափով: Միջնորդավճարը որևէ կերպ չի առնչվում վարկային ռիսկով պայմանավորված երաշխիքային վճարի հետ և նպատակ չունի չեզոքացնելու նման ռիսկերը:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

ՖՆ-ի արձագանքը վերահաստատում է վարկային ռիսկի հետ կապակցված երաշխիքային վճարների համակարգի բացակայության փաստը:

Եզրակացություն

Երաշխիքային վճարների գանձման ներկայիս համակարգը կապակցված չէ վարկային ռիսկի հետ:

Առաջարկություն

Ներդնել ռիսկերի վրա հիմնված դիֆերենցված երաշխիքային վճարների համակարգ, մշակել երաշխիքային վճարների հաշվարկման մեթոդաբանություն:

Սահմանել երաշխիքային վճարների պահանջներ նաև ՏԻՄ-երի և ԿԲ-ի գծով տրամադրվող արտաքին երաշխիքների հետ կապված:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք առկա են երաշխիքների վերաբերյալ տվյալների գրանցման պատշաճ համակարգեր և ընթացակարգեր:

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

Պետք է ներքին ընթացակարգերը սահմանեն երաշխիքների տվյալների բազա տվյալների մուտքագրման և հաշվառման կանոններ: Որպես կանոն, երաշխիքների վերաբերյալ տվյալները հաշվառվում են պետական պարտքի գրանցման և կառավարման միասնական համակարգում (ՀԲ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-10):

Հաշվեքննության արդյունքներ

Բյուջետային երաշխիքների տվյալների բազան իրենից ներկայացրել է Excel ֆայլ՝ չնայած այն հանգամանքին, որ ՖՆ-ում ներդրված DMFAS 6 ծրագիրը նախատեսված է նաև երաշխիքների հաշվառման համար: Փաստացի, պետական երաշխիքների տվյալների բազան ամբողջական չէ, քանի որ պարունակում է միայն ներքին երաշխիքների վերաբերյալ տեղեկություններ: Այդ տեղեկությունները ՊԲՆՊԿՎ-ն ամեն ամիս ներկայացնում է ՊՊԿՎ-ին՝ հաշվետվությունների պատրաստման նպատակով: Առկա չեն երաշխիքների հաշվառման և դրանց վերաբերյալ տվյալները տվյալների

բազաներ մուտքագրելու ընթացակարգային կարգավորումներ:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

DMFAS 6 ծրագիրը սպասարկող ադմինիստրատորի բացակայության պատճառով ծրագիրը կամ չի գործում, կամ գործում է խափանումներով:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

Չորս տարի շարունակ ադմինիստրատորի պաշտոն համալրել չկարողանալը պատշաճ հիմնավորում չէ ծրագիրը չշահագործելու, ինչպես նաև տվյալների ամբողջական բազա չունենալու համար:

Եզրակացություն

Պետական երաշխիքների տվյալների բազան ամբողջական չէ, երաշխիքները DMFAS 6 համակարգում հաշվառված չեն եղել, տվյալների գրանցման ընթացակարգերը բացակայել են:

Առաջարկություն

Պետական բոլոր երաշխիքների վերաբերյալ տվյալները հաշվառել DMFAS 6 համակարգում: Մշակել երաշխիքների վերաբերյալ տվյալների հաշվառման ընթացակարգեր:

ԵՆԹԱՎԱՐԿԵՐԻ ԵՎ ԲՅՈՒՋԵՏԱՅԻՆ ՎԱՐԿԵՐԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՀԱՄԱԿԱՐԳԸ

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք ենթավարկերը և բյուջետային վարկերը տրամադրվել են վարկառուների ընտրության որոշակի նախասահմանված ընթացակարգերի հիման վրա:

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- Պետք է առկա լինեն ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի տրամադրման՝ կառավարության կողմից սահմանված ընթացակարգեր, որոնք պետք է կարգավորեն վարկավորման որոշումների կայացման գործընթացը (ՀԲ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-10):
- «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի 10-րդ հոդվածի 3-րդ մաս, որով օրենսդիրը Կառավարությանն է պատվիրակել բյուջետային վարկերի տրամադրման կարգը սահմանելու լիազորությունը:
- «ՀՀ պետական բյուջեից վարկերի տրամադրման կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 09.03.98թ. թիվ 168 որոշում:

Հաշվեքննության արդյունք

Ի կատարումն «Բյուջետային համակարգի մասին» ՀՀ օրենքի պահանջի, ՀՀ կառավարությունը 09.03.98թ. թիվ 168 որոշմամբ սահմանել է բյուջետային վարկերի տրամադրման կարգը, սակայն բյուջետային վարկերի տրամադրման ձևավորված պրակտիկան թույլ է տվել բյուջետային վարկերի տրամադրման համար վերոնշյալ որոշմամբ սահմանված ունիվերսալ ընթացակարգային կարգավորումները կատարելու փոխարեն, շրջանցել այդ կարգավորումները և բյուջետային վարկի տրամադրման յուրաքանչյուր առանձին դեպքում կազմել կառավարության որոշման նախագիծ և ներկայացնել այն հաստատման, որտեղ արդեն իսկ սահմանված է վարկառուն, վարկի գումարի չափը և վարկավորման պայմանները:

Ենթավարկերի տրամադրման գործընթացի ընթացակարգային կարգավորումներ (ի տարբերություն երաշխիքների և բյուջետային վարկերի) ընդհանրապես սահմանված չեն:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

Առկա չէ:

Եզրակացություն

Բյուջետային վարկավորման գործընթացը կրել է իրավիճակային բնույթ՝ շրջանցելով սահմանված ունիվերսալ ընթացակարգային կարգավորումները, իսկ ենթավարկերի տրամադրման ընթացակարգային կարգավորումներ սահմանված չեն եղել:

Առաջարկություններ

- Մշակել ենթավարկերի տրամադրման ունիվերսալ ընթացակարգային կարգավորումներ:
- Բյուջետային վարկեր և ենթավարկեր տրամադրելիս ղեկավարվել բացառապես սահմանված ունիվերսալ ընթացակարգերով՝ ձեռնպահ մնալով յուրաքանչյուր առանձին դեպքում այդ ընթացակարգերը շրջանցող որոշումների կայացումից:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք հրապարակայնորեն առկա է պետության կողմից ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի տրամադրման քաղաքականություն:

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- Պետք է առկա լինի ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի տրամադրման՝ կառավարության կողմից սահմանված քաղաքականություն (ՀԲ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-10):
- «ՀՀ պետական բյուջեից վարկերի տրամադրման կարգը հաստատելու մասին» ՀՀ կառավարության 09.03.98թ. թիվ 168 որոշում:

Հաշվեքննության արդյունք

Պետության ենթավարկավորման և բյուջետային վարկավորման քաղաքականության վերաբերյալ տեղեկատվություն չի հրապարակվել, որը պոտենցիալ վարկառուի մոտ կձևավորեր պատկերացում վարկերի ստացման համար առաջնահերթ ոլորտների վերաբերյալ և կերաշխավորներ հավասար պայմաններ պոտենցիալ վարկառուների համար:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

Հաշվի առնելով, որ կառավարության տնտեսական զարգացման ռազմավարության մեջ բյուջետային վարկերի տրամադրումը, որպես ֆինանսական գործիքի կիրառում չի դիտարկվում որպես առաջնահերթություն, ՀՀ պետական բյուջեի ծախսային հոդվածներում չեն սահմանվում ծրագրեր, որոնց իրականացման աղբյուրը պետք է հանդիսանա բյուջետային վարկերի տրամադրումը՝ ուստի դրանց գծով ՀՀ ՖՆ կողմից համապատասխան զարգացման ծրագրեր չեն մշակվում: Հարկ ենք համարում նշել, որ ՀՀ կառավարության կողմից բյուջետային վարկերի տրամադրումը բացառապես իրականացվում է այն դեպքերում, երբ տվյալ տարվա ընթացքում իրավիճակից բխող որոշակի խնդիրների հրատապ կարգավորման համար անհրաժեշտ է կիրառել նման գործիքակազմ:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

2018թ.-ի վերջի դրությամբ ենթավարկերի պորտֆելը կազմել է 427.0 մլրդ. ՀՀ դրամ (882.7 մլն. դոլար) կամ ՀՀ կառավարության պարտքի 14.9%-ը: Չնայած տվյալ

գործիքի ակտիվ կիրառությանը՝ պետության ենթավարկային քաղաքականության վերաբերյալ տեղեկատվություն չի հրապարակվել:

ՀՀ կառավարության 09.03.98թ. թիվ 168 որոշման 9-րդ կետը սահմանում է պահանջ առ այն, որ բյուջետային վարկերը տրամադրվում են համապետական նշանակության ՀՀ օրենքով կամ ՀՀ կառավարության կողմից հաստատված նպատակային ծրագրում ընդգրկված իրավաբանական անձանց՝ վերջիններիս ծրագրային նպատակների իրականացման գործում ֆինանսական աջակցություն ցույց տալու համար, իսկ 11-րդ կետի համաձայն, Կարգի պահանջներին չհամապատասխանող հայտերը ենթակա են մերժման: ՀՀ ՖՆ-ի արձագանքը վերահաստատում է, որ նման ծրագրեր չեն մշակվել ու հրապարակվել, սակայն 2018թ. վերջի դրությամբ տրամադրված են եղել 6.3 մլրդ. ՀՀ դրամի չափով բյուջետային վարկեր, ինչը հաշվեքննության չափանիշների տեսանկյունից անարդյունավետ մոտեցում է:

Եզրակացություն

Ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի տրամադրման քաղաքականություն չի հրապարակվել՝ չնայած այդպիսիք տրամադրվել են:

Առաջարկություն

- Սահմանել ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի տրամադրման քաղաքականությունը ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարական ծրագրերում հրապարակելու օրենսդրական պահանջ (ՊՊՄՕ-ում պետական երաշխիքների գծով պահանջի համանմանությամբ):
- մշակել և հրապարակել ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի տրամադրման քաղաքականությունը:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի տրամադրման և մշտադիտարկման ընթացքում իրականացվում են վարկային ռիսկի գնահատումներ

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

Սահմանված ընթացակարգերը պետք է պարունակեն.

- վարկային ռիսկերի գնահատման մեթոդաբանական մոտեցումներ (ուղեցույցներ) և դրանց հիման վրա՝ նախքան ենթավարկավորման և բյուջետային վարկավորման որոշման կայացումը վարկային ռիսկի գնահատման պահանջ,
- վարկային ռիսկի մշտադիտարկման պահանջ (վարկառուի կողմից իր վարկային պարտավորությունները կատարելու կարողության, ոչ նպատակային ծախսման ռիսկերի պարբերական գնահատումներ, ամենամեծ վարկերի փաստաթղթավորման և գրավի մանրամասն վերլուծություն, փոքր վարկերի ընտրանքի վերլուծություն և այլն),

- վարկային ռիսկը ծածկող վերադիր տոկոսադրույքի հաշվարկման պահանջ (հաշվարկը պետք է կատարվի վարկային ռիսկի պատշաճ գնահատման հիման վրա, հակառակ դեպքում կստացվի, որ կառավարությունը սուբսիդավորում է վարկառուին),
- ենթավարկառուի կողմից իր վարկային պարտավորությունների չկատարման ֆինանսական ազդեցության վերլուծության պահանջ (ՀԲ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-10),
- այն փաստը, որ դոնոր կազմակերպություններն իրականացնում են հանրային հատվածի կազմակերպությունների կողմից իրականացվելիք ծրագրերի համակողմանի նախնական ուսումնասիրություն, չի ազատում Կառավարությանը նման ուսումնասիրության իրականացման իր անկախ պարտականությունից (UNCTAD, Սկզբունք 12):

Հաշվեքննության արդյունք

Առկա չէ նախքան ենթավարկի և բյուջետային վարկի տրամադրումը վարկային ռիսկի գնահատման պահանջ:

Բյուջետային վարկեր, ենթավարկեր տրամադրելիս չեն իրականացվել նախասահմանված մեթոդաբանության հիման վրա կատարված վարկային ռիսկի գնահատումներ:

Բացակայել են ենթավարկ կամ բյուջետային վարկ ստացած սուբյեկտի կողմից իր վարկային պարտավորությունները կատարել չկարողանալու դեպքում պետական բյուջեի վրա ֆինանսական ազդեցության վերլուծությունները, դրանց իրականացման մեթոդաբանական մոտեցումները:

Չեն իրականացվել տրամադրված բյուջետային վարկերի և ենթավարկերի գծով, նախասահմանված մեթոդաբանության հիման վրա կատարված վարկային ռիսկի մշտադիտարկումներ:

Տրամադրված բյուջետային վարկերի նպատակային օգտագործման նկատմամբ ստուգումներ չեն իրականացվել: ՀՀ կառավարության 09.03.98թ. թիվ 168 որոշման 20-րդ կետի համաձայն, վարկի նպատակային օգտագործման նկատմամբ վերահսկողությունն իրականացնում է ՀՀ ՖՆ-ն, որը վարկային պայմանագրով սահմանված պարբերականությամբ պետք է ունենա վարկի նպատակային օգտագործման ստուգումներ կատարելու իրավունք, իսկ 17-րդ կետի համաձայն վարկառուի կողմից վարկի միջոցների ոչ նպատակային օգտագործման դեպքում վարկի չմարված գումարը և մինչև վերջինիս մարման վարկային պայմանագրով սահմանված վերջնական ժամկետը լրանալը հաշվարկվելիք տոկոսները ենթակա են վաղաժամկետ մարման:

Ենթավարկեր և բյուջետային վարկեր տրամադրելիս վերադիր տոկոսադրույք չի կիրառվել, բացակայում են դրա հաշվարկման մեթոդաբանական մոտեցումները:

31.12.2018թ. դրությամբ տրամադրված 58 բյուջետային վարկերից և ենթավարկերից 25-ը տրամադրվել է առանց գրավի (ապահովման միջոցի):

Հաշվեքննության օրյեկտի արձագանքը

Հաշվետու ժամանակահատվածում բյուջետային վարկերի և ենթավարկերի տրամադրման ժամանակ վարկային ռիսկի գնահատում, ինչպես նաև հետագա մշտադիտարկում ՊԲՆՊԿՎ-ի կողմից իրականացվել է՝ առանց մեթոդաբանական մոտեցումների առկայության:

Բյուջետային վարկերի և ենթավարկերի նկատմամբ հաշվեքննության ընդգրկման ժամանակահատվածում ստուգումներ չեն իրականացվել՝ վարկառուների վարկային պարտավորությունների կատարման վարքագծում խնդիրների բացակայության պատճառով:

Բյուջետային վարկերի տոկոսադրույքը սահմանվում է ՀՀ կառավարության համապատասխան որոշմամբ, իսկ ենթավարկերի գծով՝ վարկային համաձայնագրով սահմանված տոկոսադրույքի չափով: Բոլոր այն դեպքերում, երբ վարկային համաձայնագիրը հնարավորություն է ընձեռել ենթավարկերի համար սահմանելու վերադիր տոկոս (ավել մարժա)՝ վարկային համաձայնագրով սահմանված տոկոսադրույքին ավելացվել է 1% մարժա:

Որոշ դեպքերում բյուջետային վարկերի և ենթավարկերի գծով ապահովման միջոցի բացակայությունը պայմանավորված է կամ կառավարության որոշմամբ կամ դրանց գրավադրումը գտնվում է ընթացքի մեջ (ենթավարկերի դեպքում՝ ծրագրի իրականացմանը զուգահեռ գրավադրվում են նոր ստեղծվող կամ վերակառուցվող ենթակառուցվածքները, որոնց գրավադրումը կարող է իրականացվել երկար ժամանակահատվածում):

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

Առանց նախասահմանված վարկային ռիսկի գնահատման և մշտադիտարկման մեթոդաբանության գնահատումների և մշտադիտարկումների իրականացումը, հաշվեքննության չափանիշների տեսանկյունից, արդյունավետ համարվել չի կարող: Այդ գնահատումների իրականացումը կրել է հայեցողական բնույթ:

Իրականում, հաշվեքննությունն ընդգրկող ժամանակաշրջանում արձանագրվել են ինչպես վարկային պարտավորությունները ժամանակին չկատարելու դեպքեր, այնպես էլ ՀՀ կառավարության որոշմամբ իրականացված վարկավորման պայմանների փոփոխություն:

Բյուջետային վարկերի տրամադրման կառավարության որոշմանը նախորդում է որոշման նախագծի կազմումը, իսկ վարկային համաձայնագրին՝ դրա բանակցումը, որի ընթացքում պետք է դիտարկել հաշվարկված վարկային ռիսկը գերազանցող և սահմանված մեթոդաբանությամբ որոշված վերադիր տոկոսադրույքի սահմանման հնարավորությունը: Հաստատուն 1 տոկոս մարժայի ավելացման ՖՆ-ի մոտեցումն անարդյունավետ է, քանի որ չի դիֆերենցվում՝ կախված վարկային ռիսկից: 31.12.2018թ.

դրությամբ տրամադրված 58 բյուջետային վարկերից և ենթավարկերից միայն մեկի դեպքում է կիրառվել վերադիր տոկոսադրույք²⁹:

Ընթացակարգերի բացակայությունը, ինչպես նաև դրանց շրջանցումը հանգեցրել է նրան, որ վարկային ռիսկի զսպման արդյունավետ մեխանիզմները՝ ի դեմս ապահովման միջոցների, պատշաճ կերպով չեն կիրառվել: Մի կողմից վարկային ռիսկը պատշաճ կերպով չգնահատելը, չմշտադիտարկելը, մյուս կողմից՝ այդ վարկային ռիսկի նյութականացման պարագայում առաջացող հնարավոր կորուստների ծածկման ապահովության միջոցներ չնախատեսելը վարկավորելիս, ստեղծում է մի պորտֆել, որը կարող է բարձր խոցելի լինել տնտեսության պարբերաշրջանային զարգացման անբարենպաստ փուլերում:

Եզրակացություն

Բացակայել է վարկային ռիսկի գնահատման մեթոդաբանություն և դրա հիման վրա նախքան բյուջետային վարկի և ենթավարկի տրամադրումը և տրամադրումից հետո իրականացված գնահատումներ: Չի կիրառվել վարկային ռիսկի հետ կապակցված վերադիր տոկոսադրույք: 43% դեպքերում վարկավորումն իրականացվել է առանց ապահովման միջոցների կիրառության:

Առաջարկություն

Տրամադրվող յուրաքանչյուր բյուջետային վարկի և ենթավարկի դեպքում իրականացնել վարկային ռիսկի գնահատման մեթոդաբանության հիման վրա ռիսկի գնահատում, ինչպես նաև առնվազն եռամսյակային պարբերականությամբ վերագնահատել վարկային ռիսկը:

Ներդնել ռիսկի վրա հիմնված վերադիր տոկոսադրույքների կիրառման համակարգ, դրա հաշվարկման մեթոդաբանություն:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք առկա են ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի վերաբերյալ տվյալների գրանցման պատշաճ համակարգեր և ընթացակարգեր:

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

Պետք է ներքին ընթացակարգերը սահմանեն ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի տվյալների բազա տվյալների մուտքագրման և հաշվառման կանոններ: Որպես կանոն, երաշխիքների վերաբերյալ տվյալները հաշվառվում են պետական պարտքի գրանցման և կառավարման միասնական համակարգում (ՀԲ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-10):

²⁹ Աղբյուր՝ 31.12.2018թ. դրությամբ ՀՀ պետական բյուջեից, միջազգային կազմակերպությունների և օտարերկրյա պետությունների կողմից ներգրավված վարկային միջոցների հաշվին տրամադրված բյուջետային վարկերի և ենթավարկերի վերաբերյալ տվյալների բազայի տվյալներ:

Հաշվեքննության արդյունքներ

Բյուջետային վարկերի և ենթավարկերի տվյալների բազան իրենից ներկայացրել է Excel ֆայլ՝ չնայած այն հանգամանքին, որ ՖՆ-ում ներդրված DMFAS 6 ծրագիրը նախատեսված է նաև դրանց հաշվառման համար: Առկա չեն երաշխիքների հաշվառման և դրանց վերաբերյալ տվյալները տվյալների բազաներ մուտքագրելու ընթացակարգային կարգավորումներ:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

DMFAS 6 ծրագիրը սպասարկող ադմինիստրատորի բացակայության պատճառով ծրագիրը կամ չի գործում, կամ գործում է խափանումներով, որից ելնելով վարկային պորտֆելի սպասարկումը նշված ծրագրի միջոցով անհնար է:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

Չորս տարի շարունակ ադմինիստրատորի պաշտոն համալրել չկարողանալը պատշաճ հիմնավորում չէ ծրագիրը չշահագործելու, տվյալների միասնական բազա չունենալու համար:

Եզրակացություն

Ենթավարկերը և բյուջետային վարկերը DMFAS 6 համակարգում հաշվառված չեն եղել, տվյալների գրանցման ընթացակարգերը բացակայել են:

Առաջարկություն

Ենթավարկերի և բյուջետային վարկերի վերաբերյալ տվյալները հաշվառել DMFAS 6 համակարգում: Մշակել դրանց տվյալների հաշվառման ընթացակարգեր:

ԿԱՆԽԻԿԻ ՀՈՍՔԵՐԻ ԿԱՌԱՎԱՐՈՒՄԸ

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք իրականացվել է կանխիկ հոսքերի արդյունավետ կառավարում:

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- Առաջիկա երեք ամսվա համար պատրաստվում են կանխիկ ներհոսքի և արտահոսքի բավարար հուսալի օրական կանխատեսումներ, որոնք թարմացվում են ամեն շաբաթ:
- Կառավարությունը կառավարում է ավելցուկային կանխիկ միջոցները (թիրախային մակարդակը գերազանցող միջոցները)՝ ներդնելով դրանք շուկայում՝ վարկային ռիսկի համապատասխան սահմանափակումներին համահունչ կամ ԿԲ-ում՝ շուկայական տոկոսադրույքներով:
- Կառավարությունը իրականացնում է կանխիկ հոսքերի կառավարման մեկօրյա գործարքներ (ՀԲ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-11):

Հաշվեքննության արդյունքներ

ՊԵԿ-ը չի ներկայացնում պետական բյուջեի եկամուտների մասին տեղեկություններ ՖՆ-ին, որի արդյունքում ՖՆ-ն կանխիկ հոսքերի կառավարման գործընթացում պետական եկամուտների վերաբերյալ կանխատեսումներն իրականացնելիս հիմնվում է նախորդ տարիների ցուցանիշների վրա: Այդպիսով, ՀՀ ՊԵԿ-ը չի իրականացնում ՖՆ-ին համապատասխան տեղեկատվության տրամադրման՝ ՀՀ գործադիր իշխանության որոշ մարմինների և ՀՀ կենտրոնական բանկի միջև տեղեկատվություն փոխանակելու մասին ՀՀ կառավարության 19.08.04թ.-ի թիվ 1354-Ն որոշման պահանջները, ինչը զցում է կանխիկ ներհոսքի որակյալ կանխատեսումների իրականացման արդյունավետությունը:

Չեն իրականացվել կանխիկ հոսքերի կանխատեսումներ օրական կտրվածքով: Իրականացվել են շաբաթական կանխատեսումներ՝ առաջիկա մեկ ամսվա համար: 2018թ. ԳՄՀ մուտքերի շաբաթական 48 կանխատեսումներից 43-ի դեպքում և ԳՄՀ ելքերի շաբաթական 48 կանխատեսումներից 36-ի դեպքում կանխատեսված ցուցանիշները շեղվել են փաստացի ցուցանիշներից առնվազն 15%-ով: 2017թ. ԳՄՀ մուտքերի շաբաթական 48 կանխատեսումներից 22-ի դեպքում և ԳՄՀ ելքերի շաբաթական 48 կանխատեսումներից կրկին 22-ի դեպքում կանխատեսված ցուցանիշները շեղվել են փաստացի ցուցանիշներից առնվազն 15%-ով:

Չի իրականացվել կանխիկ հոսքերի ակտիվ կառավարում: Կիրառվող միակ գործիքը ԿԲ-ում ավանդադրման գործիքն է: Ավանդադրման նվազագույն ժամկետը կազմում է 7 օր, ըստ այդմ՝ չի իրականացվում կանխիկ հոսքերի մեկօրյա գործարքներով կառավարում:

Սահմանված չեն կանխիկ մնացորդի շեմեր (հատակ և առաստաղ):

Առկա չի եղել կանխիկ հոսքերի կառավարման ֆորմալ մեթոդաբանություն:

Հաշվեքննության օրյեկտի արձագանքը

Կանխիկ հոսքերի օրական կտրվածքով կանխատեսումներ սկսել են իրականացվել 2019 թվականից:

Թեև ավանդադրման նվազագույն ժամկետը 7 օր է, այնուամենայնիվ կանխիկ հոսքերի կառավարումն իրականացվում է ամենօրյա կտրվածքով, քանի որ յուրաքանչյուր օր ԳՄՀ մնացորդի շարժը պարբերաբար դիտարկվում է և որոշումներ են կայացվում կանխիկ հոսքերի կառավարման մասով: Ընդ որում, միջոցների ժամանակավոր կարիք առաջանալու դեպքում կարճաժամկետ՝ մինչև 13 շաբաթ ժամկետայնությամբ պարտատոմսերի թողարկումներ կարող են իրականացվել՝ տվյալ թողարկումը նախաձեռնելով ընդամենը մեկ աշխատանքային օր առաջ, ինչը նույնպես ամենօրյա կառավարման գործիք է:

Կանխիկի մնացորդի շեմեր նախատեսված չեն, քանի որ մինչև 7 օր ժամկետով միջոցների ներդրման հնարավորության բացակայության պայմաններում հնարավոր չի լինի պահպանել սահմանված շեմերը: Ուստի, այս պահին կանխիկի մնացորդի շեմեր նպատակահարմար չէ սահմանել:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանությունը

ՖՆ-ն չի տիրապետել մեկօրյա գործարքներով /մեկ օր ժամկետով միջոցների ներդրման հնարավորություն նախատեսող/ կանխիկ հոսքերի կառավարման գործիքակազմի: Վերջինս թույլ չի տվել մինիմալացնել կանխիկի մնացորդները և դրանց ներդրումից ստանալ եկամուտներ:

Եզրակացություն

Կանխիկի հոսքերի կանխատեսումների որակը ցածր է եղել, այդ թվում՝ պայմանավորված ՊԵԿ-ի կողմից ՖՆ-ին պետական բյուջեի եկամուտների վերաբերյալ կանխատեսումների չտրամադրման հետ կապված:

Չի իրականացվել կանխիկի հոսքերի ակտիվ կառավարում՝ մեկօրյա գործարքների միջոցով:

Մշակված չի եղել կանխիկի հոսքերի կառավարման ֆորմալ մեթոդաբանություն, այդ թվում՝ կանխիկի մնացորդի շեմեր (հատակ և առաստաղ):

Առաջարկություններ

Մշակել կանխիկի հոսքերի կառավարման մեթոդաբանություն, սահմանել կանխիկի մնացորդի շեմեր:

Իրականացնել կանխիկի հոսքերի ակտիվ կառավարում՝ կիրառելով մեկօրյա գործիքներ (օրինակ՝ ավանդային աճուրդներ):

Մշակել կանխիկի հոսքերի կանխատեսումների որակի բարձրացման հայեցակարգ:

ՊԵԿ-ին՝ Սահմանված պարբերականությամբ ՖՆ-ին տրամադրել տեղեկություններ պետական բյուջեի եկամուտների կանխատեսումների վերաբերյալ:

ՀՀ ՊԵՏԱԿԱՆ ՊԱՐՏՔԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՏՏ ԵՆԹԱԿԱՌՈՒՑՎԱԾՔԸ

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք առկա է եղել պետական պարտքի տվյալների միասնական բազա:

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- Պետական պարտքի կառավարման տեղեկատվական համակարգը պետք է օգտագործի մեկ միասնական տվյալների բազա լավագույն ճշտության և արդյունավետության հասնելու համար:
- Կենտրոնական կառավարության կողմից օգտագործվող տեղեկատվական համակարգը պետք է ներառի ամբողջական և ժամանակին գրանցված տվյալներ կառավարության պարտքի, երաշխիքների և դրանց հետ առնչվող գործառնությունների վերաբերյալ:

Հաշվեքննության արդյունքներ

ՀՀ ՖՆ-ում պետական պարտքի կառավարման տեղեկատվական համակարգի շրջանակներում տվյալների միասնական բազա առկա չէ: ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման համար օգտագործվում են պարտքի կառավարման 3 տեղեկատվական համակարգեր՝

- DMFAS 6 (Debt Management and Financial Analysis System),
- EXCEL ֆայլերի տեսքով պահվող տվյալների բազաները,
- DEPEND (Հայաստանի կենտրոնական դեպոզիտարիայի արժեթղթերի հաշվառման և հաշվարկային միասնական համակարգ):

DMFAS-ը պարտքի կառավարման և ֆինանսական վերլուծությունների մասնագիտացված ծրագրային ապահովում է, որը մշակվել է UNCTAD-ի կողմից և առաջին անգամ գործարկվել է 1983 թվականին: Այն հնարավորություն է տալիս պարտքի կառավարման մարմնին ձևավորելու պարտքի վերաբերյալ տվյալների բազա, որը պարունակում է մանրամասն և հանրագումարային տվյալներ պետական և պետության կողմից երաշխավորված կարճաժամկետ և երկարաժամկետ պարտքի (արտաքին և ներքին), ընդհանուր համաձայնագրերի, պարտատոմսերի և դրամաշնորհների (grants), մասնավոր հատվածի չերաշխավորված արտաքին պարտքի, բյուջետային վարկերի, ենթավարկերի), պարտքի վերակազմակերպման և իրական ու ապագա գործառնությունների (մասհանումներ և պարտքի սպասարկում) վերաբերյալ: Քանի որ համակարգը կարող է մշակել տվյալների մեծ քանակություն, հնարավոր է դառնում ավելի շատ ժամանակ տրամադրել վերլուծական և կառավարչական խնդիրներին: DMFAS-ի կառուցվածքը հնարավորություն է տալիս հեշտությամբ հարմարվել օգտագործող կազմակերպության կարիքներին և նախապատվություններին: Այն անընդհատ կատարելագործվում է պետական պարտքի կառավարման լավագույն փորձի հետ միասին: Ընդհանուր պետական ֆինանսական կառավարման բարելավման նպատակով

DMFAS-ը հեշտությամբ համակցվում է ֆինանսական կառավարման այլ համակարգերի հետ: DMFAS ծրագրային ապահովումը պարունակում է մի շարք նախապես կազմված հաշվետվությունների ձևեր, ինչպես նաև տալիս է հնարավորություն օգտագործողներին ստեղծելու իրենց սեփականը: Հաշվետվությունների կազմման տիրույթի (module) ճկունությունը նպաստում է միջազգային ստանդարտներին համապատասխան պարտքի վիճակագրության պատրաստմանը: Օգտագործողների կողմից ստեղծվող հաշվետվությունների հնարավոր քանակը անսահմանափակ է և նրանք կարող են հեշտությամբ արտահանվել:

ՀՀ ՖՆ ՊՊԿՎ-ի կողմից օգտագործվում է DMFAS 6 տեղեկատվական համակարգը: Համակարգը տեղադրվել է 2011թ., օպերացիոն ապահովման լեզուն անգլերենն է, հասանելիության իրավասություններն ամբողջական են (այսինքն՝ համակարգի բոլոր հնարավորությունները հասանելի են): Հայաստանը գտնվում է DMFAS տեղեկատվական համակարգը օգտագործող միջինից բարձր եկամուտներ ունեցող 15 երկրների շարքում. ընդհանրապես համակարգը օգտագործում են 57 երկիր:

ՀՀ ՖՆ ՊՊԿՎ-ի կողմից չեն օգտագործվում ծրագրի բոլոր հնարավորությունները: Համակարգում գրանցված չեն ենթավարկերը, ներքին և արտաքին երաշխիքները, ինչպես նաև արտաքին 189 վարկերից 21-ը, այսինքն՝ DMFAS տեղեկատվական համակարգի տվյալների բազան ամբողջական չէ:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանք

Առկա չէ:

Եզրակացություն

ՀՀ ՖՆ-ում պետական պարտքի կառավարման տեղեկատվական համակարգի շրջանակներում տվյալների միասնական բազա առկա չէ: 2011թ.-ից ի վեր ՖՆ-ում տեղադրված է DMFAS 6 տեղեկատվական համակարգը, սակայն համակարգում գրանցված չեն ենթավարկերը, ներքին և արտաքին երաշխիքները, ինչպես նաև արտաքին 189 վարկերից 21-ը: Պետական պարտքի գծով տվյալների բազաները հիմնականում պահվում են Excel ֆայլերով:

Առաջարկություն

DMFAS տեղեկատվական համակարգի շրջանակներում կառավարության պարտքի տվյալների մեկ միասնական բազա ունենալու և տվյալների ամբողջականությունն ապահովելու համար արտաքին և ներքին պարտքերի, ինչպես նաև երաշխիքների, բյուջետային վարկերի և ենթավարկերի գծով բոլոր պարտավորությունները և գործարքները գրանցել DMFAS տեղեկատվական համակարգում:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք օգտագործողները բավականաչափ պատրաստված են համակարգի հետ արդյունավետ աշխատանքի համար

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

Պետական պարտքի կառավարման տեղեկատվական համակարգի օգտագործողները պետք է ունենան բավարար պատրաստվածություն համակարգի հետ աշխատանքները հնարավորինս արդյունավետ իրականացնելու համար:

Հաշվեքննության արդյունքներ

DMFAS տեղեկատվական համակարգին հասանելիություն են ունեցել ՖՆ 15 աշխատակիցներ, որոնցից 6-ը չեն անցել համակարգի հետ աշխատելու վերապատրաստում: Հետևաբար, տեղեկատվական համակարգի ոչ բոլոր օգտվողներն են բավականաչափ պատրաստված եղել համակարգը արդյունավետ օգտագործելու համար:

Ընդհանուր առմամբ, վերապատրաստվել են ՖՆ 16 աշխատակիցներ, որոնցից 7-ը ներկայումս չունեն հասանելիություն DMFAS տեղեկատվական համակարգին, այդ թվում՝ ՏՏ վարչության կողմից տվյալների բազայի ադմինիստրատորի վերապատրաստման համար ընտրված 2 աշխատակիցները: Ըստ այդմ, չի ապահովվել պատշաճ ինստիտուցիոնալ հիշողություն:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանք

Առկա չէ:

Եզրակացություն

DMFAS տեղեկատվական համակարգին հասանելիություն ունեցող անձանցից 6-ը չեն անցել վերապատրաստում, իսկ վերապատրաստում անցածներից 7-ը, այդ թվում՝ տեխնիկական ադմինիստրատորի վերապատրաստում անցած անձիք հասանելիություն չունեն համակարգին:

Առաջարկություն

Պետական պարտքի կառավարման DMFAS տեղեկատվական համակարգի օգտագործողների և ադմինիստրատորների պատրաստվածության մակարդակը բարձրացնելու համար պետք է ապահովվել նրանց մասնակցությունը վերապատրաստման ծրագրերի:

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք արդյունավետ և տնտեսող է պետական պարտքի կառավարման DMFAS տեղեկատվական համակարգի տեխնիկական սպասարկման համակարգը

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

Պետք է առկա լինի պարտքի կառավարման տեղեկատվական համակարգի վստահելի տեխնիկական սպասարկում, որը պետք է կազմակերպվի՝ ելնելով տնտեսման սկզբունքից:

Հաշվեքննության արդյունքներ

«Պարտքի կառավարման ու ֆինանսական վերլուծության համակարգի տեխնիկական սպասարկման և ադմինիստրատորի պարտականությունների կատարման վերաբերյալ» Կարգի 2-րդ մասի 2-րդ կետի՝ DMFAS տեղեկատվական համակարգի տեխնիկական սպասարկումը իրականացվում է երեք սուբյեկտների կողմից՝

- DMFAS ծրագրի գլխավոր գրասենյակի,
- SS ենթակառուցվածքների ներդրման և զարգացման վարչության,
- ՊՊԿՎ-ի:

«Պարտքի կառավարման ու ֆինանսական վերլուծության համակարգի տեխնիկական սպասարկման և ադմինիստրատորի պարտականությունների կատարման վերաբերյալ» Կարգի 2-րդ մասի 3-րդ կետի գ) ենթակետի համապատասխան, DMFAS ծրագրի գլխավոր գրասենյակից ստացվող ծրագրային թարմացումների տեղադրման համար պատասխանատու է SS ենթակառուցվածքների ներդրման և զարգացման վարչությունը: Բայց քանի որ վերջին 4 տարիների ընթացքում DMFAS տեղեկատվական համակարգը չի ունեցել ադմինիստրատոր, SS ենթակառուցվածքների ներդրման և զարգացման վարչության ցանցային ադմինիստրատորը չի իրականացրել Կարգի 2-րդ մասի 3-րդ կետով իր վրա դրված պարտականությունները 2017-ից 2018 թվականն ընկած ժամանակահատվածում: Նշված ամբողջ ժամանակահատվածում ՊՊԿՎ-ն ցանցային ադմինիստրատորի բացակայության պայմաններում հնարավորություն չի ունեցել լիարժեք իրականացնել իր վրա Կարգի 2-րդ մասի 4-րդ կետով դրված պարտականությունները:

DMFAS ծրագրի գլխավոր գրասենյակի և ՖՆ-ի միջև հարաբերությունները կարգավորվում են 2011թ. մայիսի 3-ին կնքված «Օժանդակության համաձայնագիր DMFAS 6-ով» (Maintenance Agreement DMFAS 6), որը կնքվել է «PDM-C-2.4 համաձայնագրի» շրջանակներում՝ կնքված 26.04.2011թ.-ին: Սրանով DMFAS տեղեկատվական համակարգի օժանդակության վճար է սահմանվել 15,000 ԱՄՆ դոլար, որը պետք է վճարվեր հաջորդ տարվանից սկսած: Մինչև 31.12.2018թ.-ը ՖՆ-ն օժանդակության ծառայության համար վճարել է 89,329.98 ԱՄՆ դոլար: Օժանդակության համաձայնագիրը հնարավորություն է տվել օգտվել հետևյալ ծառայություններից.

- Հարմարեցման օժանդակություն (Adaptive maintenance),
- Կատարելագործման օժանդակություն (Perfective maintenance)
- Ուղղման օժանդակություն (Corrective maintenance):

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանք

ՀՀ ֆինանսների նախարարի 2017 թվականի օգոստոսի 29-ի թիվ 444-Ա հրամանով հաստատված պարտքի կառավարման ու ֆինանսական վերլուծության համակարգի տեխնիկական սպասարկման և ադմինիստրատորի պարտականությունների կատարման կարգի իրականացումը հնարավոր է բացառապես DMFAS ծրագրի կողմից համապատասխան վերապատրաստում անցկացնելուց հետո: Նշված վերապատրաստումը նախատեսվում է կազմակերպել ԱԶԲ-ի տեխնիկական աջակցության շրջանակներում, և ներկայումս գտնվում է կազմակերպչական փուլում՝ ԱԶԲ-ի և DMFAS ծրագրի կողմից: Համապատասխան վերապատրաստում ստանալուց հետո միայն՝ համակարգչային և ֆունկցիոնալ ադմինիստրատորները կկատարեն իրենց վրա վերը նշված հրամանով դրված պարտականությունները:

SS ստորաբաժանման ցանցային ադմինիստրատորը ներկայումս իրականացնում է միայն ՀՀ ֆինանսների նախարարության կորպորատիվ ցանցում DMFAS համակարգի հասանելիությունը:

Հաշվեքննիչ պալատի մեկնաբանություն

Ըստ էության, ներկայացված է բացատրություն արձանագրված փաստի վերաբերյալ:

Եզրակացություն

Փաստացի 2017 և 2018 թվականներին պետական պարտքի կառավարման DMFAS համակարգը զուրկ է եղել տեխնիկական սպասարկումից՝ պայմանավորված տեխնիկական ադմինիստրատորի բացակայությամբ: DMFAS ծրագրի գլխավոր գրասենյակի կողմից համակարգի օժանդակության հնարավորությունները եղել են սահմանափակ:

Առաջարկություն

Պարտքի կառավարման տեղեկատվական համակարգի վստահելի տեխնիկական սպասարկում իրականացնելու համար պետք է ապահովել համապատասխան մասնագետի ներգրավվածությունը DMFAS համակարգի տեխնիկական սպասարկման գործընթացին տեղական մակարդակում:

ՊԵՏԱԿԱՆ ՊԱՐՏՔԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ԳԾՈՎ ՀԱՇՎԵՏՎՈՂԱԿԱՆՈՒԹՅՈՒՆԸ

Հաշվեքննության ենթակա հարցադրում՝ Արդյո՞ք ապահովվել է պետական պարտքի գծով բավարար հաշվետվողականություն:

Հաշվեքննության չափանիշներ և պահանջներ

- պետական պարտքի և պետական պարտքի կառավարման գործունեության վերաբերյալ խորհրդարանին ամեն տարի պետք է ներկայացվի և հրապարակվի ինքնուրույն (stand-alone) հաշվետվություն, որը պետք է պարունակի ա/ ՊՊԿ գործունեության արդյունքների գնահատականը պարտքի ՊՊԿ նպատակների համեմատությամբ, բ/ ՊՊԿ գործունեության համապատասխանությունը ՊՊԿ ռազմավարությանը (ՀՐ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ -6, ՊԿՑ -1):
- Առնվազն կիսամյակային պարբերականությամբ պետք է հրապարակվի պարտքի վիճակագրական տեղեկագիր (որը պետք է ներառի պարտքի պորտֆելի ռիսկայնության մի շարք հիմնական ցուցանիշներ), որի տվյալները հրապարակման պահի դրությամբ պետք է ունենան առնվազն երկու ամսվա թարմություն (ՀՐ ՊԿԿԳՄ ՊԿՑ-6):
- ՀՀ պետական պարտքի կառավարումը, ի թիվս այլ սկզբունքների, պետք է իրականացվի նաև հաշվետվողականության սկզբունքով (ՊՊՄՕ, հոդվ. 10):

Հաշվեքննության արդյունքներ

ՀՀ ՖՆ-ի կողմից պետական պարտքի վերաբերյալ հրապարակվել են հետևյալ հաշվետվությունները՝

- *Պետական պարտքի մասին տարեկան հաշվետվություններ*, որոնք պարունակել են բյուջետային տարվա ընթացքում ՀՀ կառավարության պարտքի և ՀՀ ԿԲ-ի արտաքին պարտքի ներգրավման, մարման ու սպասարկման վերաբերյալ տվյալներ ու վերլուծություններ, ինչպես նաև կանխիկ հոսքերի և կառավարության պարտքի ռիսկերի գնահատականներ³⁰: Այնուհանդերձ, այն ԱԺ-ին ներկայացման և ԱԺ-ում դրա քննարկման վերաբերյալ ֆորմալ օրենսդրական պահանջները բացակայել են: Տվյալ հաշվետվությունը ԱԺ-ի, ինչպես նաև հանձնաժողովի նիստերում քննարկման առարկա չի դառնում: Բացի այդ, նշված հաշվետվությունը բացահայտորեն և չափելիորեն չի անդրադառնում հաշվետու ժամանակահատվածում օրենքով ամրագրված պետական պարտքի կառավարման բոլոր նպատակների կատարողականի մակարդակին:
- *Պետական պարտքի ամսական վիճակագրական տեղեկագրեր*: Որպես կանոն, յուրաքանչյուր հաշվետու ամսվա վերջի դրությամբ տեղեկատվությունը հրապարակվում է հաշվետու ամիսն ավարտվելուց հետո 10 աշխատանքային օրվա

³⁰ http://www.minfin.am/hy/page/tarekan_hashvetvutyunner/

ընթացքում: Տեղեկագրերում արտացոլվում է պարտքի և դրա գծով իրականացված գործառնությունների վերաբերյալ օպերատիվ (նախնական) տեղեկատվություն, որն ըստ անհրաժեշտության ճշգրտվում է հաջորդ հրապարակումներում: Այն ծածկում է ողջ պետական պարտքը, այդ թվում՝ ՀՀ ԿԲ պարտքը: Վիճակագրական տեղեկագիրը պարունակում է տեղեկատվություն պարտքի պաշարի /կառուցվածքն ըստ ռեզիդենտության, գործիքակազմի, արժույթի, տոկոսադրույքի, թողարկման/ներգրավման/ և մնացորդային ժամկետայնության, ըստ վարկատուների/ և հոսքերի /արտաքին վարկերի գծով տոկոսավճարների վճարման և մայր գումարների մարման/ վերաբերյալ: Տեղեկագիրը պարունակում է նաև երաշխիքների վերաբերյալ տեղեկատվություն, որը ներառում է նաև ՀՀ կառավարության կողմից երաշխիքների սպասարկման գծով կատարված վճարումների մասին / պայմանավորված պրինցիպալի կողմից իր վճարային պարտավորությունների չկատարմամբ/ տեղեկություն: Տեղեկագրում ներկայացվում են նաև մի շարք ռիսկայնությունը բնութագրող ցուցանիշներ՝ ֆիքսված տոկոսադրույքով պարտքի տեսակարար կշռի, մինչև տոկոսադրույքի վերաֆիքսումը մնացած միջին կշռված ժամկետ, մինչև մարումը մնացած միջին կշռված ժամկետի, պարտքի մեջ արտարժույթային պարտքի տեսակարար կշռի և այլն: Տեղեկագրում ներկայացված է նաև տեղեկատվություն պակասուրդի ֆինանսավորման, գանձապետական ու արտարժույթային պարտատոմսերի վերաբերյալ³¹:

- Պետական պարտքին առնչվող տեղեկատվություն է հրապարակվում նաև ՀՀ պետական բյուջեի կատարման մասին եռամսյակային և տարեկան հաշվետվություններում³²:
- ՀՀ ՖՆ կայքի «Պետական պարտք» բաժնում հրապարակվում է նաև կառավարության պարտքին առնչվող այլ տեղեկատվություն³³:

ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը չի նախատեսել պետական պարտքի վերաբերյալ ինքնուրույն հաշվետվություն ԱԺ-ին ներկայացնելու պահանջ, փոխարենը նախատեսել է պետական բյուջեի կատարման մասին տարեկան հաշվետվության կազմում պետական պարտքի և ընթացիկ պարտավորության վերաբերյալ տեղեկատվության ներկայացման պահանջ³⁴:

Օրենսդիրը ամրագրել է պետական պարտքի ներգրավման և կառավարման նպատակները ու պատվիրակել պարտքի կառավարման լիազորությունները գործադիրին: Գործադիրը իրականացնելով կառավարումը պետք է հաշվետու լինի օրենսդիրին վերջինիս սահմանած նպատակների կատարողականի վերաբերյալ: Պետական բյուջեի կատարման մասին տարեկան հաշվետվությունները չեն ապահովել արդյունավետ

³¹ http://www.minfin.am/hy/page/amsakan_vichakagrakan_teghekagrer/

³² http://www.minfin.am/hy/page/petakan_byujei_hashvetvutyun/

³³ http://www.minfin.am/hy/page/petakan_partq/

³⁴ «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենք, հոդվ. 13, մաս 1:

հաշվետվողականություն պետական պարտքի կառավարման նպատակների կատարման վերաբերյալ: Մասնավորապես, 2018թ. պետական բյուջեի կատարման մասին տարեկան հաշվետվությունում ընդամենը նշվում է, որ «2018 թվականի ընթացքում կառավարության պարտքի կառավարումն իրականացվել է «Պետական պարտքի մասին» ՀՀ օրենքով սահմանված ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման նպատակներին համապատասխան» (էջ 143), որից չափելի կերպով պարզ չի դառնում թե ինչպես է ապահովվել օրենքով սահմանված յուրաքանչյուր առանձին նպատակի կատարողականը³⁵: Կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարության կատարողականի մասին տեղեկատվությունը սահմանափակվում է միայն 4 ուղենշային ցուցանիշների վերաբերյալ համառոտ տեղեկատվությամբ (էջ 144):

Բացի այդ, պետական բյուջեի կատարման հաշվետվությունները նախորդ տարվա ընթացքում հոսքային ցուցանիշների կատարողականի վերաբերյալ են, և նշված հաշվետվություններում պաշարային ցուցանիշների վերաբերյալ տեղեկատվության ընդգրկումը տրամաբանական հակասություն է առաջացնում, քանի որ վերջիններիս վերաբերյալ հաշվետվողականությունը ենթադրում է ոչ միայն պաշարի մաս կազմող նախորդ տարվա հոսքի, այլև նախորդող ողջ ժամանակահատվածի ընթացքում ձևավորված պաշարի (տվյալ դեպքում՝ տասնամյակների ընթացքում ձևավորված պետական պարտքի) վերաբերյալ հաշվետվողականություն: Մյուս կողմից, պետական պարտքին անդրադարձները չհամակարգված կերպով հանդիպում են ավելի քան 4000 էջից բաղկացած հաշվետվության տարբեր հատվածներում: Նման չհամակարգվածությունը հաշվետվության անկողմնակալ օգտագործողի համար չի կարող ամբողջական պատկերացում ձևավորել ՊՊԿ վերաբերյալ:

ՖՆ-ի վիճակագրական տեղեկագրերում և այլ հրապարակումներում չի հրապարակվում ենթավարկերի վերաբերյալ ապագաբեգացված տեղեկատվություն՝ ըստ վարկառուների և յուրաքանչյուր վարկառուի գծով վարկավորման պայմանների:

2017թ. և 2018թ. ՀՀ պետական բյուջեի ծրագրերի իրականացումը բնութագրող ոչ ֆինանսական (արդյունքային) ցուցանիշները չեն նախատեսել ՖՆ-ի կողմից պետական պարտքի կառավարման գործառնությունների իրականացման կատարողականի գնահատման բավարար ծածկույթ:

Հաշվեքննության օբյեկտի արձագանքը

ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման նպատակները հիմնականում մատնանշում են այն ուղղությունները, որոնք պետք է հաշվի առնել պարտքի կառավարման քաղաքականության սահմանման և ռազմավարության մշակման ընթացքում կոնկրետ չափելի թիրախներ սահմանելիս (օրինակ՝ «պետական պարտքի կառավարման և դրամավարկային քաղաքականությունների համակարգումը» նպատակի

³⁵ Օրինակ, հաշվետվությունից չափելի կերպով պարզ չի դառնում պետական պարտքի կառավարման և դրամավարկային քաղաքականությունների համակարգման նպատակի կատարողականի մակարդակը կամ կառավարության պարտքի օպտիմալ կառուցվածքի ձևավորման նպատակի կատարողականի մակարդակը, ներքին պետական պարտքի շուկայի զարգացման նպատակի կատարողականի մակարդակը:

դեպքում): Իսկ այդ նպատակներից բխող չափելի թիրախները ներկայացված են ինչպես հաշվետվություններում, այնպես էլ ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման ռազմավարություններում:

ՀՀ պետական բյուջեի ծրագրերի իրականացումը բնութագրող ոչ ֆինանսական (արդյունքային) ցուցանիշներն ամբողջությամբ ընդգրկել են պետական պարտքի կառավարման գործառնությունները սկսած 2019 թվականից, թեև հաշվեքննությունն ընդգրկող ժամանակահատվածում դրանք նախատեսված են եղել մասնակիորեն:

Եզրակացություն

- ՀՀ առաջնային օրենսդրությունը չի նախատեսում պետական պարտքի վերաբերյալ ինքնուրույն հաշվետվություն ԱԺ-ին ներկայացնելու պահանջ, փոխարենը նախատեսում է պետական բյուջեի կատարման մասին տարեկան հաշվետվության կազմում պետական պարտքի և ընթացիկ պարտավորության վերաբերյալ տեղեկատվության ներկայացման պահանջ:
- ՖՆ-ի վիճակագրական տեղեկագրերում և այլ հրապարակումներում չի հրապարակվում ենթավարկերի վերաբերյալ ապագաբեգացված տեղեկատվություն՝ ըստ վարկառուների և յուրաքանչյուր վարկառուի գծով վարկավորման պայմանների:
- 2017թ. և 2018թ. ՀՀ պետական բյուջեի ծրագրերի իրականացումը բնութագրող ոչ ֆինանսական (արդյունքային) ցուցանիշները չեն նախատեսել ՖՆ-ի կողմից պետական պարտքի կառավարման գործառնությունների իրականացման կատարողականի գնահատման բավարար ծածկույթ:

Առաջարկություններ

- Ներդնել ԱԺ-ին պետական պարտքի կառավարման վերաբերյալ ամենամյա ինքնուրույն հաշվետվությունների ներկայացման պահանջ, որոնք պետք է ներկայացնեն, թե արդյոք ՊՊԿ գործունեությունը իրականացվել է օրենսդրի կողմից սահմանված նպատակների և գործադրի կողմից հաստատված ռազմավարության համաձայն: Հաշվետվությունը պետք է պարունակի բավարար տեղեկատվություն, որպեսզի թույլ տա ԱԺ-ին չափելիորեն գնահատել, թե որքանով են ապահովվել պետական պարտքի կառավարման նպատակները և ռազմավարությունը:
- Հրապարակել ենթավարկերի վերաբերյալ ապագաբեգացված տեղեկատվություն՝ ըստ վարկառուների և յուրաքանչյուր վարկառուի գծով վարկավորման պայմանների:
- Նախատեսել ՀՀ պետական բյուջեի ծրագրերի իրականացումը բնութագրող ոչ ֆինանսական (արդյունքային) ցուցանիշների լայն ծածկույթ:

ՊԵՏԱԿԱՆ ՊԱՐՏՔԻ ԿԱՌԱՎԱՐՄԱՆ ՈԼՈՐՏՈՒՄ ԱՐՁԱՆԱԳՐՎԱԾ ԴՐԱԿԱՆ ԶԱՐԳԱՑՈՒՄՆԵՐ

ՀՀ-ի համար Համաշխարհային բանկի կողմից իրականացված պարտքի կառավարման կատարողականի գնահատմամբ արձանագրված թերությունների շտկման ուղղությամբ ՖՆ-ի կողմից իրականացվել են հետևյալ աշխատանքները.

- ❖ մշակվել և ՀՀ ֆինանսների նախարարի 13.07.2017թ. թիվ 348-Ն հրամանով հաստատվել է «ՀՀ պետական գանձապետական պարտատոմսերի առաջնային շուկայի մասնակիցների վարքագծի գնահատման և ընտրության կարգը»: Այն նպաստում է գանձապետական պարտատոմսերի առաջնային շուկայի մասնակիցների պատասխանատվության բարձրացմանը, հավասար մրցակցային միջավայրի ապահովմանը, վարքագծի գնահատման և ընտրության հրապարակայնությանը, պարտատոմսերի երկրորդային շուկայի ակտիվացմանը:
- ❖ մշակվել և ՀՀ ֆինանսների նախարարի 29.08.2017թ. թիվ 444-Ա հրամանով հաստատվել է «Պարտքի կառավարման և ֆինանսական տեխնիկական սպասարկման և ադմինիստրատորի պարտականությունների կատարման կարգը»,
- ❖ մշակվել և ՀՀ ֆինանսների նախարարի 29.08.2017թ. թիվ 445-Ա հրամանով հաստատվել է «Պետական արտարժույթային պարտատոմսերի թողարկման ընթացակարգը», «ՀՀ կառավարության արտաքին պարտքի սպասարկման ընթացակարգը» և «ՀՀ պետական գանձապետական պարտատոմսերի հաշվառման և սպասարկման ընթացակարգը»,
- ❖ մշակվել և ՀՀ ֆինանսների նախարարի 17.11.2018թ. թիվ 445-Ա հրամանով հաստատվել է «ՀՀ ֆինանսների նախարարության պետական պարտքի կառավարման վարչության Գործառնական ռիսկերի կառավարման շրջանակը» և «ՀՀ ֆինանսների նախարարության պետական պարտքի կառավարման վարչության բիզնես գործընթացների շարունակականության ծրագիրը»՝ կառավարելու այն գործառնական ռիսկերը, որոնք կարող են վտանգել կամ վնասել ՀՀ կառավարության պարտքի կառավարման գործառնությունների իրականացումը,
- ❖ պետական պարտատոմսերի շուկայի թափանցիկության և կանխատեսելիության ամրապնդման նպատակով հստակեցվել և ՀՀ ՖՆ կայք-էջում հրապարակվել է պետական պարտատոմսերի թողարկումների հիմնական սկզբունքները և թողարկումների տարեկան ծրագիրը,
- ❖ վերասահմանվել են ուղենշային համարվող պարտատոմսերի չափանիշները: Եթե նախկինում պետական պարտատոմսերի ուղենշային լինելը սահմանվում էր թողարկման հրամանով և նույն ժամկետի պետական պարտատոմսերի նոր թողարկման դեպքում նախկինը այլևս չէր համարվում ուղենշային, ապա

ներկայումս թողարկողի կողմից ուղենշային կարող են համարվել նվազագույնը 10 մլրդ դրամ շրջանառություն ունեցող պետական պարտատոմսերը: Յուրաքանչյուր եռամսյակից 10 աշխատանքային օր առաջ ՀՀ ՖՆ-ն հրապարակում է առաջիկա եռամսյակում ուղենշային համարվող պետական պարտատոմսերի ցանկը,

- ❖ մշակվել և 2017թ. ապրիլի 13-ին ՀՀ կառավարության թիվ 381-Ն որոշմամբ նոր խմբագրությամբ հաստատվել է պետական գանձապետական կարճաժամկետ պարտատոմսերի, միջնաժամկետ և երկարաժամկետ արժեկտրոնային պարտատոմսերի թողարկման, տեղաբաշխման, հետգնման, շրջանառության և մարման կարգը, խնայողական արժեկտրոնային պարտատոմսերի թողարկման, տեղաբաշխման, հետգնման և մարման կարգը, ինչպես նաև գանձապետական պահառուի գործունեության կարգը: Դրա նպատակն է զարգացնել պետական գանձապետական պարտատոմսերի առաջնային շուկան, մանրածախ շուկան և կիրառել պարտատոմսերի առցանց վաճառքի համակարգ,
- ❖ 2017թ. պետական գանձապետական պարտատոմսերի աճուրդային համակարգը ՀՀ կենտրոնական բանկից տեղափոխվել է «Նասդաք ՕԷՄԷՔՍ Արմենիա» ԲԲԸ (ներկայումս՝ Հայաստանի ֆոնդային բորսա), որը հնարավորություն է ընձեռել գանձապետական պարտատոմսերի առաջնային տեղաբաշխումն իրականացնել ժամանակակից ծրագրային լուծումներով և պարտքի կառավարման գործիքներով գործարքներ իրականացնելու հնարավորություններով օժտված առևտրային հարթակի միջոցով,
- ❖ 2017 թվականից պետական պարտատոմսերով գործարքներն իրականացվում են $(T+n)$ սկզբունքով՝ տարանջատելով գործարքի իրականացման օրն աճուրդի օրից, ինչը պետական պարտատոմսերի առաջնային շուկայի մասնակիցներին հնարավորություն է տալիս առավել արդյունավետ կառավարել իրենց դրամական միջոցները և նվազեցնել գործառնական ծախսերը,
- ❖ 2017թ. ներդրվել է Գանձապետական պահառուի միջոցով պետական գանձապետական պարտատոմսերի մանրածախ վաճառքի առցանց համակարգը (gp.mofn.am), որը նպատակաուղղված է ինչպես ներդրումներ կատարելու գործընթացի բարելավմանը, այնպես էլ մանրածախ վաճառքի ներդրողների շրջանակի ընդլայնմանն ու ներդրման ծավալների ավելացմանը: